Royal HaskoningDHV
Enhancing Society Together



Evaluatie Activiteitenbesluit 2008 - 2012

Evaluatie Activiteitenbesluit 2008 - 2012

In opdracht van het Ministerie van Infrastructuur en Milieu

augustus 2013

INHOUD BLAD

BIJLAGEN

Managementsamenvatting

MANAGEMENTSAMENVATTING

1. Aanleiding en doelstelling evaluatie

Met ingang van 1 januari 2008 is het "Besluit algemene regels voor inrichtingen milieubeheer", tegenwoordig "Activiteitenbesluit milieubeheer" (hierna Activiteitenbesluit), in werking getreden. Nederland telt ruim 412.000 inrichtingen. Per 1 januari 2013 vallen ruim 390.000 inrichtingen onder het Activiteitenbesluit.

In het besluit is opgenomen dat binnen zes jaar na de inwerkingtreding ervan een verslag aan de Staten Generaal dient te worden verzonden over de doeltreffendheid en de effecten van het besluit in de praktijk. Doelstelling van de voorliggende evaluatie is om inzicht te bieden in de doeltreffendheid en de effecten van het Activiteitenbesluit in de praktijk en mogelijke verbeterpunten aan te reiken voor de toekomst.

2. Uitvoering evaluatie

De evaluatie is uitgevoerd op basis van interviewgesprekken met toezichthouders en vergunningverleners bij gemeenten, provincies, waterbeheerders en met vertegenwoordigers van brancheverenigingen en enkele individuele bedrijven. Daarnaast zijn enquêtes uitgevoerd onder gemeenten, waterbeheerders en provincies.

Het onderzoek is afgebakend tot de situatie tussen 1 januari 2008 en 31 december 2012. De consequenties voor de administratieve lastendruk (bedrijfsleven) en bestuurlijke lastendruk (overheden) zijn niet nader onderzocht (niet gekwantificeerd).

De resultaten van het onderzoek zijn in de zomer van 2013 gedeeld en besproken in het bedrijfslevenoverleg (periodiek overleg met brancheverenigingen) en tijdens bijeenkomsten van het gemeentelijk netwerk Activiteitenbesluit en het provinciale netwerk Activiteitenbesluit. De resultaten van deze overleggen zijn verwerkt in voorliggend eindrapport.

3. Systematiek en ontwikkeling van het Activiteitenbesluit

Met de inwerkingtreding van het Activiteitenbesluit is de systematiek dat een inrichting onder algemene regels valt, tenzij deze expliciet als vergunningplichtige inrichting wordt aangewezen.
Inrichtingen waarvoor de vergunningplicht geheel is vervallen, zijn ingedeeld in type A en type B, waarbij type A de categorie bedrijven omvat met de geringste milieu-impact. Type A-inrichtingen hebben geen meldplicht, type B-inrichtingen wel. Type C-inrichtingen vallen niet volledig onder het Activiteitenbesluit en hebben daarnaast een vergunning nodig.

De invoering van het Activiteitenbesluit is opgesplitst in twee fasen. De tweede fase is onderverdeeld in vier tranches, waarbinnen de grootste wijzigingen hebben plaatsgevonden.

Fase	Tranche	Datum inwerkingtreding
Eerste		1 januari 2008
Tweede	Eerste	1 januari 2010
	Tweede	1 januari 2011
	Derde	1 januari 2013
	Vierde	Verwacht in 2015

4. Doel van het Activiteitenbesluit

Uitgangspunt van het Activiteitenbesluit is om zoveel mogelijk inrichtingen onder algemene regels te brengen. In de Nota van Toelichting (Staatsblad 2007, 415) wordt aangegeven dat nieuwe algemene regels en hun grotere toepassingsbereik leiden tot:

1. een verbeterde uitvoering en handhaving op basis van effectievere en uniformere regels en daarmee een doeltreffender bescherming van het milieu;
2. een efficiencywinst in de vorm van een aanzienlijke reductie van de administratieve lasten door vermindering van de meet-, registratie- en onderzoeksverplichtingen van bedrijven.

Daarbij zijn de volgende uitgangspunten benoemd voor de algemene regels:

- nieuwe normen leiden voor branches niet tot een substantiële lastenverzwaring;
- zoveel mogelijk uniformiteit, maar ook ruimte voor flexibiliteit en innovatie;
- geen toename van de bestuurlijke lasten.

5. Conclusies doeltreffendheid

In de evaluatie is nagegaan in hoeverre de beoogde doelstellingen van het Activiteitenbesluit in de praktijk worden gerealiseerd. Geconcludeerd wordt dat de beoogde doelen gerealiseerd zijn:

1. *Op basis van de meningen van overheid en bedrijfsleven kan geconcludeerd worden dat aan de beoogde voorwaarden (effectievere en uniformere regels) is voldaan om tot een doeltreffender bescherming van het milieu te komen.*
   Uit de gesprekken met de overheden en het bedrijfsleven blijkt dat de betrokkenen in de praktijk positief zijn over de uniformiteit en eenduidigheid in de regelgeving als gevolg van de algemene regels. Het bedrijfsleven en enkele overheden constateren verder dat de rechtszekerheid is toegenomen. Het algemene beeld van de overheden is bovendien dat het beschermingsniveau onder het Activiteitenbesluit hetzelfde is gebleven. De ruimte voor flexibiliteit door middel van maatwerkvoorschriften wordt als voldoende ervaren.

2. *Het Activiteitenbesluit werkt in de praktijk goed. Er zijn verbeterpunten t.a.v. de uitvoering en ondersteuning daarvan.*
   Het systeem van het Activiteitenbesluit blijkt in de praktijk goed werkbaar. Er zijn enkele verbeterpunten ten aanzien van met name de leesbaarheid van het Activiteitenbesluit. Voor het overige blijkt uit de interviews dat als gevolg van de ontwikkelingen in het Activiteitenbesluit met name de kennisontwikkeling van de toezichthouders investeringen vraagt om het toezicht op de naleving van het Activiteitenbesluit adequaat uit te kunnen voeren.

3. *Het bedrijfsleven constateert dat sprake is van administratieve lastenvermindering*
   Uit de gesprekken met de brancheverenigingen blijkt dat men van mening is dat het systeem van algemene regels bijdraagt aan de administratieve lastenverlichting voor de bedrijven, omdat een melding minder tijd en moeite (en dus geld) kost dan een vergunningprocedure. Ook blijkt uit de interviews dat de brancheverenigingen van mening zijn dat het milieutechnische deel als gevolg van de nieuwe algemene regels niet is verzwaard.
   Uit de interviews blijkt aan overheidszijde een verschuiving van menskracht van vergunningverlening naar handhaving als gevolg van de toepassing van de algemene regels. Dit stemt overeen met de verwachtingen bij de invoering van het Activiteitenbesluit.

6. Verbeterpunten

Het onderzoek leidt tot verbeterpunten voor het Activiteitenbesluit zelf en verbeterpunten voor de uitvoering en de ondersteuning daarvan van dit besluit. Voor de eerste categorie ligt de

verantwoordelijkheid bij het Rijk. Voor de tweede categorie ligt de verantwoordelijkheid bij de bevoegde gezagen.

Belangrijk gegeven daarbij is dat deze evaluatie gericht is op de uitvoering van het Activiteitenbesluit in de periode 2008 – 2012. In de gesprekken met de overheden en het bedrijfsleven werd echter een zorg voor de toekomst breed gedeeld: wordt het Activiteitenbesluit niet te omvangrijk en daarmee te complex?

Zonder inhoudelijk uitspraken te kunnen doen over de ontwikkelingen vanaf 1 januari 2013, is bovenstaande zorg over toekomstige ontwikkelingen verwerkt in de verbeterpunten in deze paragraaf. Deze ontwikkelingen raken namelijk enerzijds aan de kwestie van de leesbaarheid van het Activiteitenbesluit (aanbeveling 1) en anderzijds aan de kwestie van het kennisniveau van de toezichthouders in de uitvoering (aanbeveling 5).

Verbeterpunten in relatie tot verantwoordelijkheid van het Rijk

1. Leesbaarheid Activiteitenbesluit in relatie tot combinatie vergunningplicht en algemene regels

Uit het onderzoek blijkt dat de combinatie van vergunning en algemene regels als lastig wordt ervaren. Daarbij wordt de zorg uitgesproken over de toevoeging van nieuwe activiteiten aan het Activiteitenbesluit. De perceptie bij het bedrijfsleven en bij toezichthouders is dat voor IPPC installaties zowel de Europese wet- en regelgeving (de BREF's), als de algemene regels uit het Activiteitenbesluit van toepassing zijn. Dit wordt als een lastig probleem ervaren. Ook blijken bedrijven het systeem van de Omgevingsvergunning beperkte milieutoets (OBM) niet te begrijpen.

Aanbeveling:

- Aanbevolen wordt duidelijker te omschrijven dat hoofdstuk 2 en hoofdstuk 3 niet van toepassing zijn op een IPPC-installatie binnen een bedrijf.
- Aanbevolen wordt op structuurniveau de relaties helderder te maken tussen o.a. vergunning, m.e.r., OBM en IPCC.

2. Werkbaarheid Activiteitenbesluit en informatievoorziening

Uit het onderzoek komt naar voren dat het Activiteitenbesluit vanwege de groeiende omvang en vanwege de gelaagdheid in de normstelling (met als gevolg verwijzingen naar andere documenten) moeilijk te doorgronden is. Ervaren handhavers geven aan ermee te kunnen werken, maar vinden het lastig dit uit te leggen aan bedrijven. De integrale teksten (van besluit en regeling) vergroten de overzichtelijkheid en leesbaarheid en ondervangen deels het probleem van de gelaagdheid.
Brancheverenigingen geven aan dat zij InfoMil als vraagbaak willen kunnen benutten bij interpretatiekwesties.
De Activiteitenbesluit Internet Module (AIM; software om de relevante voorschriften te selecteren) blijkt een onmisbaar en goed bruikbaar hulpmiddel voor overheden en bedrijven om het Activiteitenbesluit te ontsluiten. Bedrijven blijken vaak niet in staat een melding zelfstandig goed te doen. Bij het invullen spelen voor zowel bedrijven als overheden vaak interpretatiekwesties. De uitdraai van de AIM bevat (te) veel informatie voor bedrijven.

Aanbevelingen:

- Aanbevolen wordt het Activiteitenbesluit meer te stroomlijnen en te bekijken of er nog meer voorschriften uit kunnen. Aanbevolen wordt het mogelijk te maken dat de brancheverenigingen InfoMil direct kunnen raadplegen over interpretatiekwesties.
- Aanbevolen wordt de vragen in AIM nog helderder te formuleren.
- Aanbevolen wordt de uitdraai van de AIM meer te richten op wat relevant is voor het specifieke bedrijf.

3. *Verwerking richtlijnen in de ministeriële regeling.*

Uit het onderzoek blijkt dat de ministeriële regeling achter loopt op BBT (best beschikbare technieken) en onvoldoende snel wordt aangepast, waardoor nieuwe bedrijven aan oude richtlijnen moeten voldoen.

Aanbeveling:

- Aanbeveling is de ministeriële regeling sneller aan te passen, aansluitend op de actualisatie van BBT documenten. Tegelijkertijd verdient het evenwicht tussen het actueel houden van de normering voor nieuwkomers en het bestendigheid bieden aan bestaande bedrijven aandacht.

4. *Verbetering advisering Werkgroep Beoordeling Gelijkwaardigheid*

Verzoeken om advies over gelijkwaardigheid kunnen alleen door de Werkgroep Beoordeling Gelijkwaardigheid in behandeling worden genomen als deze volledig en voldoende onderbouwd zijn.
Uit het onderzoek blijkt dat gelijkwaardige maatregelen bijna niet worden aangevraagd. In de gevallen dat dat wel gebeurt, is de ervaring dat het proces met de werkgroep stroperig verloopt.

Aanbeveling:

- Aanbeveling is de wijze van advisering door de Werkgroep tegen het licht te houden.

Verbeterpunten in relatie tot de verantwoordelijkheid van de bevoegde gezagen

5. *Kennisniveau toezichthouders algemeen en specifiek waterbeheerders i.v.m. de zorgplicht*

Meerdere signalen duiden erop dat het kennisniveau van toezichthouders en (wellicht) ook vergunningverleners nog niet voldoende is. Dit zou mede voortvloeien uit de vele ontwikkelingen in het Activiteitenbesluit en belendende wet- en regelgeving, waardoor toezichthouders moeite hebben routine te ontwikkelen in het werk en een eenduidig verhaal neer te leggen bij de bedrijven. Met name provincies en waterschappen hebben moeite met het toezicht op de naleving in het kader van het Activiteitenbesluit. In die zin lijken ook de aspecten inzicht en gewenning een rol te spelen.
Voor alle overheden, maar specifiek voor de waterbeheerders blijkt de omgang met de zorgplicht lastig omdat de betrokkenen geen helder beeld hebben van de wijze waarop dit toegepast moet en kan worden.

Aanbevelingen:

- Aanbeveling is gebruik te maken van de positieve ervaringen met het landelijke traject “Train de trainer” om bij grote wijzigingen in het Activiteitenbesluit en ten aanzien van bepaalde onderwerpen (bijvoorbeeld de zorgplicht) te borgen dat de toezichthouders over voldoende kennis van (de toepassing van) het Activiteitenbesluit beschikken. Praktijkcases voor de training van toezichthouders kunnen o.a. worden aangeleverd door de brancheverenigingen.
- Aanbeveling is de (volledigheid van de) normering van lozingen tegen het licht te houden.

1 Inleiding

1 INLEIDING

1.1 Aanleiding en doelstelling evaluatie

Met ingang van 1 januari 2008 is een groot aantal algemene maatregelen van bestuur (8.40-AmvB's) vervangen door één nieuwe algemene maatregel van bestuur: het "Besluit algemene regels voor inrichtingen milieubeheer (Barim)", tegenwoordig het "Activiteitenbesluit milieubeheer" (hierna Activiteitenbesluit).

In het besluit is opgenomen dat binnen zes jaar na de inwerkingtreding ervan een verslag aan de Staten Generaal dient te worden verzonden over de doeltreffendheid en de effecten van het besluit in de praktijk. Doelstelling van de voorliggende evaluatie is om inzicht te bieden in de doeltreffendheid en de effecten van het Activiteitenbesluit in de praktijk en mogelijke verbeterpunten aan te reiken voor de toekomst.

De kernvraag is:
Is het Activiteitenbesluit werkbaar voor de verschillende groepen gebruikers (overheden/bedrijfsleven); bevalt het, werkt het en welke eventuele verbeterpunten zijn er?

De kernvraag bestaat feitelijk uit drie hoofdvragen:
1. Wat is het beeld van de uitvoering van het Activiteitenbesluit in de praktijk?
2. Worden de beoogde doelen en functies van het Activiteitenbesluit in de praktijk bereikt?
3. Welke verbeterpunten kunnen worden benoemd?

Bovenstaande vragen zijn in deze rapportage beantwoord op basis van een analyse van enquêtes onder gemeenten (monitor gemeenten 2009, 2010 en 2012), een enquête onder waterbeheerders[1], een enquête onder provincies en gesprekken met stakeholders bij overheden en uit het bedrijfsleven (zie bijlage 1 met geïnterviewden). In paragraaf 1.5 is een onderzoeksverantwoording opgenomen.

De resultaten van het onderzoek zijn in de zomer van 2013 gedeeld en besproken in het bedrijfslevenoverleg (periodiek overleg met brancheverenigingen) en tijdens een bijeenkomst van het gemeentelijk netwerk Activiteitenbesluit en het provinciale netwerk Activiteitenbesluit. De resultaten van deze overleggen zijn verwerkt in voorliggend eindrapport.

1.2 Het Activiteitenbesluit

Aanleiding en doelstelling Activiteitenbesluit
Aanleiding voor de introductie van het Activiteitenbesluit zijn[2]:
- de vereenvoudiging en vermindering van de regelgeving;
- de reductie van administratieve lasten die uit de rijksregelgeving voorvloeien;
- de resultaten van een aantal onderzoeken naar de werking van de 8.40-besluiten en de lozingenbesluiten.

---

[1] De enquête is uitgezet bij 15 waterschappen (van de 25 waterschappen) en bij 6 regionale diensten van Rijkswaterstaat. De respons was 81%.

[2] Bron: Nota van Toelichting van het Besluit algemene regels voor inrichtingen milieubeheer (Staatsblad 2007, 415).

Uitgangspunt van het Activiteitenbesluit is om zoveel mogelijk inrichtingen onder algemene regels te brengen. Het achterliggende doel hiervan is het verminderen van de administratieve lasten voor het bedrijfsleven.

Het Activiteitenbesluit is daarnaast een samenvoeging van een behoorlijk aantal losse besluiten. In de oude situatie hadden bedrijven een milieuvergunning nodig, tenzij ze onder algemene regels vielen die voor bepaalde bedrijfssectoren waren vastgesteld. Deze algemene maatregelen van bestuur (AmvB's) waren gebaseerd op artikel 8.40 van de Wet milieubeheer en werden daarom 8.40-AmvB's genoemd. Bedrijven die onder deze 8.40-AmvB's vielen, hadden geen milieuvergunning meer nodig. Wel moesten zij hun activiteiten melden bij de gemeente (meldingsplicht). Voorbeelden waren het Besluit horeca-, sport- en recreatie-inrichtingen milieubeheer en het Besluit inrichtingen voor motorvoertuigen milieubeheer.

De beoogde doelstellingen (en voordelen voor bedrijven) van het Activiteitenbesluit zijn:
- geen vergunningsplicht, maar meldingsplicht algemene regels;
- een licht regime voor bedrijven waarvoor geen vergunningsplicht en geen meldingsplicht geldt;
- minder meet-, registratie- en onderzoeksverplichtingen;
- uniforme regels;
- meer rechtsgelijkheid tussen bedrijven;
- lagere administratieve lasten.

Type A, Type B en Type C-inrichtingen

Nederland telt ruim 412.000 inrichtingen. Per 1 januari 2013 vallen ruim 390.000 inrichtingen onder het Activiteitenbesluit. Met de inwerkingtreding van het Activiteitenbesluit is de systematiek dat een inrichting onder algemene regels valt, tenzij deze expliciet als vergunningplichtige inrichting wordt aangewezen.
Bij waterbeheerders geldt een andere systematiek. Met betrekking tot lozingen op het oppervlaktewater die voorheen onder de Wvo vielen en lozingen die op grond van de Wbb waren gereguleerd, is waar mogelijk de vergunningplicht of ontheffingsplicht vervangen door algemene regels. Deze algemene regels zijn opgenomen in dit besluit, voor zover de lozingen plaatsvinden vanuit inrichtingen. Dit houdt in dat besluiten op grond van de Wvo en de Wbb die betrekking hebben op lozingen vanuit inrichtingen naar dit besluit zijn overgeheveld.

Inrichtingen waarvoor de vergunningplicht geheel is vervallen, zijn ingedeeld in type A en type B, waarbij type A de categorie bedrijven omvat met de geringste milieu-impact. Type A-inrichtingen hebben geen meldingsplicht, type B-inrichtingen wel. Type C-inrichtingen vallen niet volledig onder het Activiteitenbesluit en hebben daarnaast een vergunning nodig.

Inrichting type A
Dit zijn inrichtingen die onder het zogenaamde lichte regime van het Activiteitenbesluit vallen, omdat minder milieubelastende activiteiten worden uitgevoerd. Deze inrichtingen hoeven bij de oprichting of een wijziging geen melding te doen aan het bevoegd gezag.
In artikel 1.2 van het Activiteitenbesluit worden de criteria genoemd waardoor een inrichting als inrichting type A moet worden beschouwd. Per onderdeel van het Activiteitenbesluit wordt aangegeven of dit van toepassing is op een inrichting type A.
Voorbeelden: kantoor- en schoolgebouwen.

Inrichting type B
Dit zijn inrichtingen die volledig onder het Activiteitenbesluit vallen. Het gaat hierbij om de inrichtingen (niet zijnde type A) die onder voormalige 8.40-amvb's vielen en een groot aantal inrichtingen die van vergunningplicht zijn overgeheveld naar de algemene regels. Per onderdeel van het Activiteitenbesluit wordt aangegeven of dit van toepassing is op een inrichting type B.
Voorbeelden: garagebedrijven, metaalbewerkende bedrijven en bepaalde zeefdrukkerijen.

Inrichting type C
Dit zijn inrichtingen die (vooralsnog) niet volledig onder het Activiteitenbesluit kunnen vallen. Dit zijn bijvoorbeeld inrichtingen met een IPPC-installatie, die op grond van de Richtlijn industriële emissies altijd een vergunning nodig hebben. Naast de aanwezigheid van een IPPC-installatie kunnen er ook andere redenen zijn waarom een bedrijf nog een omgevingsvergunning milieu nodig heeft.

Als een bedrijf op grond van het Besluit omgevingsrecht een omgevingsvergunning milieu nodig heeft (Wabo, artikel 2.1, onder e), dan is het altijd een inrichting type C.
Voor dergelijke inrichtingen geldt overigens wel dat het Activiteitenbesluit gedeeltelijk van toepassing kan zijn naast de omgevingsvergunning. Per onderdeel van het Activiteitenbesluit wordt aangegeven of dit van toepassing is op een inrichting type C.
Voorbeelden: een propaantank bij een landbouwbedrijf, rioolwaterzuiveringsinstallatie met slibvergistingsinstallatie, auto-demontagebedrijf waar ook vrachtwagens gedemonteerd worden.

Bron: InfoMil

Maatwerkvoorschriften en de zorgplicht
Via zogeheten maatwerk kan per inrichting worden afgeweken van de voorschriften in het Activiteitenbesluit. In het Besluit is aangegeven voor welke voorschriften dat mogelijk is. Dit maatwerk kan door de overheid of op verzoek door het bedrijf, of door een derde-belanghebbende, worden toegepast, en kan zowel leiden tot strengere als tot minder strenge voorschriften dan die uit het Activiteitenbesluit.

Door middel van de zorgplichtbepaling kan, voor milieu-aspecten die niet reeds (uitputtend) zijn geregeld, aan een inrichting een maatwerkvoorschrift worden opgelegd om dat specifieke milieu-aspect te reguleren. Er kan ook rechtstreeks worden gehandhaafd op basis van de zorgplicht, in situaties waarin niet een aanwijsbaar ander voorschrift in het Activiteitenbesluit is overtreden maar het de dader duidelijk had moeten zijn dat die handeling ontoelaatbare gevolgen zou hebben voor het milieu.

Stappen in de toepassing van het Activiteitenbesluit
De procedure van het Activiteitenbesluit kent een negental stappen die in onderstaande tekstbox zijn weergegeven.

Stap 1. Melding vanwege Activiteitenbesluit
Een inrichtinghouder van een type B- of C-inrichting die een activiteit als beschreven in hoofdstuk 3 of 4 van het Activiteitenbesluit begint of verandert, meldt dit aan het bevoegd gezag. Deze melding vindt tenminste vier weken voor aanvang van de activiteit plaats. Het is zinvol als de inrichtinghouder en het bevoegd gezag in een vooroverleg al het hele stappenplan doorlopen, om te komen tot een complete melding met voldoende informatie over de situatie. Het initiatief daartoe ligt bij de inrichtinghouder.

Stap 2. Bepalen welke relevante activiteiten er zijn
Het bevoegd gezag bekijkt of het een activiteit betreft waar het Activiteitenbesluit voorschriften aan stelt. De Activiteitenbesluit Internet Module (AIM) is een eenvoudig hulpmiddel om de relevante voorschriften te selecteren.

Stap 3. Melding volledig?
In artikel 1.10 van het Activiteitenbesluit staan de meldingvereisten. De melding wordt getoetst op volledigheid. De verplichte meldingsgegevens omvatten onder andere "de aard en omvang van de activiteiten en processen in de inrichting", "de indeling en uitvoering van de inrichting" en "situatieschets" (artikel 1.10 van het besluit).

Het bevoegd gezag heeft na de melding van een activiteit vier weken de tijd om de melding te beoordelen en te bepalen of evt een akoestisch onderzoek noodzakelijk is. Naast een melding kan voor een activiteit ook een omgevingsvergunning beperkte milieutoets (OBM) nodig zijn (zie stap 5). Voor de beoordeling van een OBM geldt een termijn van 8 weken met een mogelijke verlenging van 6 weken.

Stap 3a. Aanvullende informatie opvragen
Blijkt uit stap 3 dat de meldinggegevens niet volledig zijn, dan vraagt het bevoegd gezag aanvullende informatie op bij de inrichtinghouder.
Wanneer uit de melding blijkt dat de inrichtinghouder een voorgeschreven maatregel niet uitvoert, dan wijst het bevoegd gezag hem op deze verplichting.

Stap 4. Maatwerk mogelijk en nodig?
Het bevoegd gezag kan maatwerk stellen indien deze mogelijkheid expliciet wordt genoemd in hoofdstuk 3 en 4 van het Activiteitenbesluit.

Indien een aspect niet uitputtend is geregeld in hoofdstuk 3 en 4 van het Activiteitenbesluit, dan kunnen maatwerkvoorschriften worden opgelegd op grond van de zorgplicht.
Zo zijn bijvoorbeeld bij ministeriële regeling geen geurvoorschriften gesteld aan "Onderhouden en repareren van motorvoertuigen en andere gemotoriseerde apparaten en proefdraaien van verbrandingsmotoren". Deze activiteit kan in sommige situaties wel geurhinder veroorzaken; in dat geval kunnen op grond van het zorgplichtsartikel hieraan maatwerkvoorschriften worden gesteld.

Stap 5. Indien OBM nodig: kan die verleend worden?
Bij bepaalde activiteiten kan een Omgevingsvergunning Beperkte Milieutoets (OBM) nodig zijn. Het bedrijf moet in dat geval naast de melding ook een aanvraag indienen bij het bevoegd gezag voor een OBM. Het bevoegd gezag voert een lokale toets uit om te beoordelen of de activiteit ingepast kan worden in de lokale situatie. Uit stap 5 volgt of die inpassing haalbaar is, gezien de specifieke beoordelings/weigeringsgronden van de OBM. Indien het bevoegd gezag beoordeelt dat de activiteit inpasbaar is door toepassing van de maatregelen uit de voorschriften, dan wordt de activiteit toegestaan. In de OBM komt te staan dat de activiteit uitgevoerd mag worden.

5a. Activiteit niet toestaan
In artikel 5.13b van het Bor staat aangegeven op welke gronden een OBM geweigerd kan worden. Beoordeelt het bevoegd gezag dat niet aan die gronden voldaan wordt, dan wordt geen OBM afgegeven. De activiteit mag niet worden uitgevoerd.

Stap 6. Stappen voor vergunningverlening/maatwerk
Voor maatwerk wordt het aanvaardbaar hinderniveau bepaald met behulp van een stappenplan.

Stap 7. Opleveringscontrole van activiteit
Een opleveringscontrole is doorgaans goed mogelijk bij veranderingen aan een bestaande inrichting. Bij nog op te richten inrichtingen kan het gebruik nog niet worden gecontroleerd en ligt uitvoering van een opleveringscontrole meer voor de hand wanneer het bedrijf in werking is.

Het doel van het bedrijfsbezoek is te controleren of de voorgeschreven maatregelen aangebracht en in gebruik zijn.

Stap 8. Voldoet aan voorschriften?
Uit de opleveringscontrole blijkt of het bedrijf voldoet aan de voorschriften.

Stap 9. Stappen voor handhaven
Voldoet het bedrijf niet, dan volgt het bevoegd gezag een stappenplan voor handhaven.

Bron: InfoMil

1.3 Wijzigingen en ontwikkelingen in de wetgeving

Het Activiteitenbesluit betekent een ingrijpende wijziging ten opzichte van een jarenlang opgebouwde werkwijze, met name aan de zijde van de overheid. In die zin is het niet alleen de vraag hoe het Activiteitenbesluit werkt en wat verbeterd kan worden, maar ook in hoeverre overheden en bedrijfsleven er in zijn geslaagd om zich de afgelopen jaren de werkwijze van het Activiteitenbesluit 'eigen te maken'. Onderstaand is de ontwikkeling van het Activiteitenbesluit weergegeven en andere ontwikkelingen die tegelijkertijd spelen voor de overheden en bedrijven.

Fasen en tranches in het Activiteitenbesluit

De invoering van het Activiteitenbesluit is opgesplitst in twee fasen. De tweede fase is onderverdeeld in vier tranches. Dit betreft de grootste wijzigingen. Naast de vier tranches zijn er nog andere wijzigingen geweest.

Fase	Tranche	Datum inwerkingtreding
Eerste		1 januari 2008
Tweede	Eerste	1 januari 2010
	Tweede	1 januari 2011
	Derde	1 januari 2013
	Vierde	Verwacht in 2015

Sinds het in werking treden van het Activiteitenbesluit in 2008 hebben onder meer de volgende grote wijzigingen en ontwikkelingen plaatsgevonden.

- Op 1 januari 2010 zijn in de eerste tranche van de tweede fase extra bedrijfstakken onder het Activiteitenbesluit gebracht zoals laboratoria en praktijkruimten, mechanische textielverwerking bij relatief kleine bedrijven en vellen-offsetdrukkerijen.
- Op 1 januari 2011 zijn in de tweede tranche van de tweede fase onder andere de volgende (sectoren met) afvalgerelateerde activiteiten geheel of gedeeltelijk onder het Activiteitenbesluit gebracht: autodemontagebedrijven, recyclingbedrijven (metaal, kunststof en overige), rioolwaterzuiveringsinstallaties, milieustraten, KCA-depots en gemeentewerven.
- Op 1 januari 2013 zijn tegelijkertijd drie grote wijzigingen uitgevoerd. Met de derde tranche wijziging zijn onder andere de volgende bedrijfstakken, geheel of gedeeltelijk, onder de werking van het Activiteitenbesluit gebracht: rubber- en kunststofverwerking, industrieel vervaardigen van voedingsmiddelen), betonindustrie en grafische industrie. Verder is de Richtlijn industriële emissies in het besluit geïmplementeerd. Ten slotte is op die datum de samenvoeging met de agrarische besluiten (Besluit landbouw, Besluit glastuinbouw, Besluit mestbassins, Lozingenbesluit open teelt en veehouderij) - inclusief het vervallen van de omgevingsvergunning milieu voor de middelgrote veehouderijen - een feit geworden.
- In 2012 is het ministerie van Infrastructuur en Milieu gestart met de voorbereidingen voor de vierde tranche van de tweede fase van het Activiteitenbesluit. In deze tranche wordt gekeken naar uitbreiding van het Activiteitenbesluit met onder andere de volgende bedrijfstakken en activiteiten: ziekenhuizen, gieterijen en spoorwegemplacementen.

Overige ontwikkelingen

Naast de invoering van het Activiteitenbesluit hebben bedrijven en overheden vanaf 2008 met andere wijzigingen in het omgevingsrecht te maken gekregen namelijk:

- De invoering van de Waterwet op 22 december 2009. De zes vergunningen uit voorgaande 'waterbeheerwetten' zijn opgegaan in één watervergunning. Een initiatiefnemer hoeft bij de

waterbeheerder nog maar één vergunning aan te vragen die door de waterbeheerders onderling wordt afgestemd waarmee de efficiency en uniformiteit wordt vergroot en de administratieve lasten worden verkleind. Tevens zijn met de Waterwet algemene regels voor het gebruik van waterstaatswerken geïntroduceerd.
- De invoering van de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht (Wabo) en de onderliggende regelgeving op 1 oktober 2010. Hiermee kregen bedrijven en overheden naast de AIM voor het indienen van meldingen op grond van het Activiteitenbesluit te maken met het OLO voor het aanvragen van omgevingsvergunningen.
- De procedure omgevingsvergunning beperkte milieutoets (OBM) sinds 1 januari 2011. Voor een aantal activiteiten uit het Activiteitenbesluit hebben bedrijven toestemming van het bevoegd gezag nodig voordat ze kunnen starten met deze activiteiten. Deze "toestemming vooraf" wordt genoemd: Omgevingsvergunning beperkte milieutoets (OBM).
- De komst van de Omgevingsdiensten (ook wel Regionale Uitvoeringsdiensten, RUD's genoemd) vanaf 1 januari 2011, die belast zijn met uitvoeringstaken op het terrein van omgevingsrecht. Een Omgevingsdienst is één loket voor vergunningverlening, toezicht en handhaving (VTH) op het gebied van milieu (minimaal het Basistakenpakket) en mogelijk ook bouwen, natuur en water. De vorming van de Omgevingsdiensten eist in veel regio's alle ambtelijke en bestuurlijke aandacht op. Na oprichting van een Omgevingsdienst worden alle meldingen ingevolge het Activiteitenbesluit, Wabo-aanvragen en sommige Waterwet-aanvragen niet meer behandeld binnen een gemeente, milieudienst of provincie, maar door de Omgevingsdienst.

De optelsom van bovengenoemde ontwikkelingen in een relatief kort tijdsbestek in samenloop met de invoering van het Activiteitenbesluit, vormt de context waarbinnen deze evaluatie van het Activiteitenbesluit is uitgevoerd. Deze context heeft invloed op de uitvoering van het Activiteitenbesluit en de meningen van de stakeholders (overheden en bedrijfsleven) over het Besluit.

1.4 Afbakening

Het onderzoek kent de volgende afbakening:
- Het onderzoek richt zich op de situatie tot 1 januari 2013. De toevoeging van de derde tranche, de implementatie Richtlijn industriële emissies en de toevoeging van de agrarische amvb's aan het Activiteitenbesluit, liggen buiten de focus van dit onderzoek. Meningen van geïnterviewden met betrekking tot nieuwe ontwikkelingen (vanaf 2013) zijn wel opgenomen in dit onderzoek.
- In het onderzoek zijn de consequenties voor de administratieve lastendruk (bedrijfsleven) en bestuurlijke lastendruk (overheden) niet nader onderzocht en gekwantificeerd.

1.5 Methodiek

Reconstructie beleidstheorie
Om uitspraken te kunnen doen over de doeltreffendheid van het Activiteitenbesluit is een analyse gemaakt van de doelstellingen en beoogde effecten, zoals beschreven in de Nota van Toelichting van het Besluit algemene regels voor inrichtingen milieubeheer (Staatsblad 2007, 415). In de evaluatie wordt nagegaan in hoeverre de beoogde doelstellingen van het Activiteitenbesluit in de praktijk worden gerealiseerd.

Kwantitatief en kwalitatief onderzoek
De evaluatie is gebaseerd op zowel kwantitatief als kwalitatief onderzoek.

Kwantitatief onderzoek: enquêtes gemeenten, provincies en waterbeheerders
Over de uitvoering van het Activiteitenbesluit in 2012 zijn enquêtes uitgezet bij de gemeenten, de provincies en de waterbeheerders. De resultaten van de enquêtes onder de gemeenten, de provincies en de waterbeheerders vormen de kwantitatieve onderbouwing voor deze evaluatie.

- Eerder uitgevoerde enquêtes: monitor gemeenten
  In 2009 en 2010 heeft de Inspectie voor de Leefomgeving onderzoeken in de vorm van enquêtes uitgevoerd bij gemeenten naar de werking van het Activiteitenbesluit in de praktijk. De resultaten zijn door het Ministerie van I&M vastgelegd in de rapportages "*Het Activiteitenbesluit in de praktijk*", voor respectievelijk de jaren 2009 en 2010. Over de resultaten van de enquête onder gemeenten over 2012 is door Royal HaskoningDHV op eenzelfde wijze gerapporteerd in een separaat document getiteld "*Het Activiteitenbesluit in de praktijk. Onderzoek naar de praktijkuitvoering 2012*". Voor de monitor 2012 van het Activiteitenbesluit is een internetenquête uitgezet bij de Nederlands gemeenten. De vragenlijst die is gebruikt voor deze enquête bevatte de vragen die ook voor de monitor van 2009 en 2010 zijn gebruikt.
  Met de uitvoering van de monitor 2012 en de analyse van de resultaten uit de monitor van 2009 en 2010 zijn de feitelijke trends in beeld gebracht. Dit betreft onder andere de ontwikkeling in het aantal inrichtingen onder het Activiteitenbesluit, de toepassing van maatwerkvoorschriften, het aantal meldingen en de wijze van indiening en de naleving van de meldplicht.

- Respons enquête 2012
  Van de in totaal 407 gemeenten (op 1 januari 2013) zijn 392 gemeenten benaderd. In totaal zijn 106 enquêtes ingevuld (27%). Deze enquêtes vertegenwoordigen in totaal 129 gemeenten (33%), omdat een deel van de enquêtes is ingevuld door omgevingsdiensten, namens de de betreffende gemeenten. De respons is met 27% ruim lager dan voor de onderzoeken over 2009 en 2010 (respectievelijk 88% en 78%). Dit is veroorzaakt doordat tijdens de uitvoering van het onderzoek de uitvoeringstaken op het gebied van het Activiteitenbesluit zijn overgegaan van de gemeenten naar de omgevingsdiensten. Meerdere gemeenten hebben aangegeven hierdoor geen capaciteit beschikbaar te hebben om de enquête in te vullen. In 2009 hebben 171 gemeenten deelgenomen aan de monitor en in 2010 181 gemeenten. In absolute zin is het verschil in respons van het aantal gemeenten meer gelijk.
  Van alle 12 benaderde provincies is van 7 provincies een respons ontvangen (respons 58%).
  De enquête bij de waterbeheerders is uitgezet bij 15 van de in totaal 25 waterschappen en bij 6 regionale diensten van Rijkswaterstaat. Er zijn 17 ingevulde enquêtes ontvangen (respons 81%).

Kwalitatief onderzoek: interviews met overheden en bedrijfsleven
Om in beeld te brengen hoe de betrokken overheden en het bedrijfsleven de doeltreffendheid en effecten van het Activiteitenbesluit ervaren, zijn interviews uitgevoerd. Op basis van de gesprekken met de partijen uit de uitvoeringspraktijk zijn de percepties van de werking van het Activiteitenbesluit in beeld gebracht en verklaringen gezocht voor de bevindingen uit de enquêtes (het kwantitatieve deel van het onderzoek).
De geïnterviewden zijn geselecteerd op basis van de volgende criteria:
- Representatief voor de verschillende betrokken overheden (provincies, gemeenten, milieudiensten c.q. omgevingsdiensten, waterschappen en regionale diensten van Rijkswaterstaat)
- Gemeenten: verdeling over omvang van gemeenten en milieu- en/of omgevingsdiensten
- Geografische spreiding
- Bedrijfsleven: representatief voor de verschillende activiteiten/bedrijven

In bijlage 1 is de lijst met geïnterviewden voor overheden en bedrijfsleven weergegeven.
De verkregen informatie is zoveel mogelijk anoniem en geaggregeerd verwerkt in deze rapportage.

1.6 Leeswijzer

Dit rapport is als volgt opgebouwd.

In hoofdstuk 2 wordt een beeld geschetst van het algemene oordeel van de bevoegde gezagen en van het bedrijfsleven over de werking van het Activiteitenbesluit in de praktijk. Daarbij wordt ingegaan op de meerwaarde van het Activiteitenbesluit, de invoering en ontwikkeling van het Besluit, de combinatie van algemene regels en vergunningplicht, het beschermingsniveau en de omgang met complexiteit en uitzonderingen.

In hoofdstuk 3 wordt de ervaring met het juridisch instrumentarium besproken. Per onderdeel wordt een toelichting gegeven, met een beschrijving van hetgeen de wetgever beoogde. Er wordt ingegaan op toepassing van: maatwerk, de zorgplicht, doel- en middelvoorschriften, verplichte, erkende en gelijkwaardige maatregelen en de gelaagdheid in de normstelling.

Hoofdstuk 4 beschrijft de informatievoorziening aan bedrijven door de branches en de overheden, de informatievoorziening door InfoMil aan overheden en het functioneren van de Activiteitenbesluit Internet Module (AIM).

Hoofdstuk 5 geeft inzicht in de meldingen door bedrijven. Daarnaast is weergegeven op welke wijze overheden hun bedrijvenbestand actueel houden onder het Activiteitenbesluit.

Hoofdstuk 6 geeft inzicht in toezicht, handhaving en naleving van het Activiteitenbesluit.

In hoofdstuk 7 zijn de conclusies van het onderzoek weergegeven. Zowel ten aanzien van de doeltreffendheid van het Activiteitenbesluit, als ten aanzien van de werking van het Besluit in de praktijk. Ook zijn in hoofdstuk 7 de verbeterpunten ten aanzien van het Activiteitenbesluit zelf en de uitvoering daarvan benoemd.

2 Algemeen oordeel bevoegd gezag en bedrijfsleven

2 ALGEMEEN OORDEEL BEVOEGD GEZAG EN BEDRIJFSLEVEN

2.1 Inleiding

In de Nota van Toelichting bij het Activiteitenbesluit zijn algemene doelstellingen en uitgangspunten opgenomen voor het Activiteitenbesluit en de invoering van algemene regels.
In paragraaf 2.2 worden deze algemene doelstellingen en uitgangspunten benoemd en wordt op basis van interviews aangegeven wat het beeld is van de overheden en het bedrijfsleven over het behalen van deze doelstellingen en het voldoen aan deze uitgangspunten.
In paragraaf 2.3. worden op basis van de interviews de meningen over de invoering van het Activiteitenbesluit beschreven. In paragraaf 2.4 worden de beelden bij de verdere ontwikkeling van het Activiteitenbesluit weergegeven.

In paragraaf 2.5, 2.6 en 2.7 wordt ingegaan op de percepties in de uitvoeringspraktijk ten aanzien van:
- de combinatie van algemene regels en vergunningplicht;
- het beschermingsniveau;
- complexiteit en uitzonderingen.

Tot slot wordt in paragraaf 2.8 een samenvatting gegeven van de bevindingen met betrekking tot het algemene oordeel van de bevoegde gezagen en het bedrijfsleven over de werking van het Activiteitenbesluit in de praktijk.

2.2 Meerwaarde van het Activiteitenbesluit

Nota van Toelichting Activiteitenbesluit: beoogde doelstellingen
In de Nota van Toelichting (Staatsblad 2007, 415) wordt aangegeven dat nieuwe algemene regels en hun grotere toepassingsbereik leiden tot:
1. een verbeterde uitvoering en handhaving op basis van effectievere en uniformere regels en daarmee een doeltreffender bescherming van het milieu;
2. een efficiencywinst in de vorm van een aanzienlijke reductie van de administratieve lasten door vermindering van de meet-, registratie- en onderzoeksverplichtingen van bedrijven.

Daarbij zijn de volgende uitgangspunten benoemd voor de algemene regels:
- nieuwe normen leiden voor branches niet tot een substantiële lastenverzwaring;
- zoveel mogelijk uniformiteit, maar ook ruimte voor flexibiliteit en innovatie;
- geen toename van de bestuurlijke lasten.

Mening over verbeterde uitvoering en handhaving

Overheden
De geïnterviewde overheden zijn positief over de uniformiteit en eenduidigheid in de regelgeving als gevolg van de algemene regels. Dit is de expliciete mening van de helft van de geïnterviewde overheden, met name de gemeenten. Zij geven aan dat het voordeel van het Activiteitenbesluit is dat de milieuregels voor dezelfde activiteiten binnen verschillende branches nu hetzelfde zijn. Genoemde voordelen zijn:
- Een bedrijf wordt niet anders behandeld dan het naastgelegen bedrijf.
- De rechtsongelijkheid is verdwenen.
- Het geeft duidelijkheid voor toezichthouders en bedrijven.

Als aandachtspunt geven een aantal geïnterviewde overheden aan dat het werken met algemene regels in de praktijk een verschuiving betekent van het regelen van zaken aan de voorkant door de vergunningverlener, naar het regelen van zaken aan de achterkant door de toezichthouder. "*Nu wordt achteraf gekeken of de maatregelen bij bedrijven goed zijn geregeld waardoor je achteraf zaken moet bijsturen."* De betreffende geïnterviewden constateren dat dit consequenties heeft voor de efficiëntie en effectiviteit van de bevoegde gezagen. Zij geven aan dat er, zoals voorzien, een verschuiving in werkzaamheden is opgetreden van vergunningverlening naar handhaving.

Anderzijds moet worden opgemerkt dat het Activiteitenbesluit door ruim een derde van de geïnterviewde overheden en ook door het bedrijfsleven als onoverzichtelijk, complex en lastig leesbaar wordt ervaren. Dit wordt in paragraaf 2.4 verder toegelicht.

> ***Het Activiteitenbesluit is complex. Je moet er dagelijks mee aan de gang om je weg er in te vinden."***
> **Bron: ambtelijk medewerker provincie**

Bedrijfsleven
In de gesprekken met de branches komen ten aanzien van een verbeterde uitvoering en handhaving twee geluiden naar voren. Ten eerste benoemde één vertegenwoordiger van een branche expliciet dat het Activiteitenbesluit bedrijven meer rechtszekerheid biedt ten opzichte van individuele vergunningen. Ten tweede gaven meerdere branchevertegenwoordigers aan dat de kennis van de handhavers van het Activiteitenbesluit en van de activiteiten nog tekortschiet. Dit wordt gekoppeld aan de complexiteit van het Activiteitenbesluit en aan het feit dat bijvoorbeeld het toezicht van afvalverwerkende bedrijven is overgegaan van de provincies (waar de kennis aanwezig was) naar de gemeenten. Overigens constateren geïnterviewden dat dit probleem niet ligt in het Activiteitenbesluit, maar in de opleiding van de toezichthouders.

Mening over efficiencywinst

Bedrijfsleven
De meeste brancheverenigingen constateren dat het systeem van algemene regels bijdraagt aan de administratieve lastenverlichting voor de bedrijven, vanuit de redenering dat het doen van een melding minder tijd en moeite (en dus geld) kost dan een vergunningprocedure.

> ***"Wat een zegen dat we van de vergunningplicht af zijn. Het Activiteitenbesluit is overheersend geweldig."***
> **Bron: medewerker brancheverenigingen**

De vertegenwoordigers van de branches constateren dat de regelgeving niet zwaarder is geworden (één van de uitgangspunten). Meerdere brancheverenigingen geven aan dat dit mede te danken is aan de intensieve betrokkenheid van de branches bij nieuwe ontwikkelingen in het Activiteitenbesluit. De branches geven aan dat zij waakzaam zijn voor onverwachte effecten. Als voorbeeld is genoemd de opname van textielverwerking in het Besluit en de betekenis voor autobekleders die ook met textiel werken.

Overheden
De overheden geven aan dat er niet alleen minder vergunningprocedures zijn, maar dat de vergunningverlener voor de resterende vergunningprocedures ook veel minder voorschriften hoeft te verwerken, omdat al heel veel in het Activiteitenbesluit staat. Daartegenover staat dat meldingen moeten worden verwerkt en op meldingen ook toezicht en handhaving moet plaatsvinden. De algemene indruk bij de geïnterviewden van de overheden is dat de totale hoeveelheid werk niet is afgenomen, maar dat er vooral een verschuiving heeft plaatsgevonden van vergunningverlening naar handhaving. De inschatting van een aantal bevoegde gezagen is dat de gemiddelde tijd die aan een controle wordt besteed is

toegenomen. Ten eerste omdat zij constateren dat een melding vaak minder informatie bevat dan een vergunning ("*handhavers weten bij een controle minder goed wat ze kunnen verwachten*"). Ten tweede omdat een eerste controle veelal het karakter heeft van informatieverstrekking en het volledig maken van de melding.

Enkele geïnterviewden constateren dat sprake is van een lastenverschuiving van bedrijfsleven naar de overheid, omdat de bewijslast voor naleving van de voorschriften meer bij de overheid is komen te liggen. Zij geven aan dat de overheid nu zelf onderzoek moet uitvoeren, waar voorheen de onderzoeksplicht kon worden opgelegd aan een bedrijf[3].
Een gemeente noemt als voorbeeld dat bij een melding voor een wasstraat geen geluidonderzoek hoeft te worden aangeleverd, tenzij de inrichting duidelijk niet voldoet aan de geluidnormen. Bij twijfel dient de gemeente aannemelijk te maken dat het bedrijf niet aan de geluidnormen voldoet (bijvoorbeeld als er op 50 meter afstand van de wasstraat een woning staat).
Een waterschap noemt als voorbeeld dat voorheen in de vergunning stond dat een zuiveringtechnische voorziening éénmaal per jaar moest worden gecontroleerd. In het Activiteitenbesluit staat: "zo vaak als nodig". Het waterschap stelt dat het nu zelf monsters moet nemen om te controleren of aan de lozingsnormen wordt voldaan, want er geldt geen jaarlijkse bemonsteringsverplichting meer voor het bedrijf[4].

Tot slot constateert een groot deel van de geïnterviewden van de overheden (bijna de helft) dat het Activiteitenbesluit de laatste jaren steeds verder is gegroeid qua omvang en daardoor onoverzichtelijker en lastig leesbaar is geworden. Zij geven aan dat het bevoegd gezag daardoor steeds meer tijd nodig heeft om aan bedrijven uit te leggen welke voorschriften voor een individueel bedrijf van toepassing zijn.

2.3 Invoering van het Activiteitenbesluit

Mening overheden
Bij de invoering van het Activiteitenbesluit hebben gemeenten zich de materie snel eigen kunnen maken. Wat hierbij volgens meerdere (ongeveer een kwart) van de geïnterviewden (gemeenten en milieudiensten c.q. omgevingsdiensten) hielp was het traject "train de trainer", waarin medewerkers van gemeenten en provincies zelf cursussen gaven over het Activiteitenbesluit. Deze trainers konden worden ingeschakeld door gemeenten en provincies. De implementatie van het activiteitenbesluit is volgens een deel van de geïnterviewden van de gemeenten vlot verlopen doordat mensen vanuit het vak collega's hebben opgeleid. Bij de inwerkingtreding van het Activiteitenbesluit waren middelen beschikbaar van het Rijk waarmee ca. 1200 toezichthouders en circa 700 à 800 vergunningverleners en juristen zijn opgeleid door 25 experts, aldus één van de geïnterviewden van de gemeenten die zelf in dit traject actief was.
De ervaring van de gemeenten is dat deze structuur in het begin heel goed werkte, en aan de hand van concrete praktijkvoorbeelden, een belangrijke bijdrage leverde aan de benodigde omslag in de denk- en handelwijze als gevolg van het Activiteitenbesluit. Meerdere geïnterviewden (ongeveer een kwart van de gemeenten) geven aan dat een soortgelijke ondersteuning als het traject "train de trainer" in latere jaren (bij nieuwe tranches) is gemist. Deze gemeenten constateren in hun rol van bevoegd gezag een gebrek aan begeleiding en ondersteuning bij wijzigingen van het Activiteitenbesluit. Daarbij wordt veelal gerefereerd aan de training die een grote bijdrage blijkt te hebben geleverd aan de kennisopbouw bij

---

[3] Noot van de onderzoekers: dit vloeit voort uit de doelstelling om de administratieve lasten voor het bedrijfsleven te verminderen.

[4] In het onderzoek is niet nader onderzocht wat hiervan de impact is voor de bestuurslasten.

gemeenten in 2008. Dit wordt o.a. veroorzaakt doordat de beschikbare opleidingen (o.a. van InfoMil) tegenwoordig tegen betaling zijn, waardoor gemeenten een financiële afweging moeten maken.

Ook een provincie merkt op dat het traject “train de trainer” voor de implementatie van de 2e tranche van het Activiteitenbesluit erg zinvol was. Hierin is veel geleerd en de kennis is zoveel mogelijk overgedragen naar de rest van de provincie. Overigens was volgens de geïnterviewde van deze provincie het Activiteitenbesluit voor de provincies vóór 2011 nog een grote onbekende. Bij de tweede tranche van de tweede fase is de provincie in beeld gekomen als bevoegd gezag omdat afvalverwerkende bedrijven zoals autodemontagebedrijven onder het Activiteitenbesluit kwamen te vallen.

Opgemerkt wordt dat het “train de trainer” traject niet is gevolgd door de waterschappen en Rijkswaterstaat. Eén van de medewerkers van een regionale dienst van Rijkswaterstaat gaf aan dat de organisatie niet goed voorbereid was op het Activiteitenbesluit. Er was te weinig tijd om de regelgeving eigen te maken.

Mening brancheverenigingen
De brancheverenigingen geven allen aan intensief betrokken te zijn (geweest) bij de implementatie van het Activiteitenbesluit en zijn erg positief over de (met name in de begintijd) structureel georganiseerde bedrijfslevenoverleggen.
De brancheverenigingen geven aan dat deze intensieve betrokkenheid essentieel was om zorg te dragen dat de regelgeving niet verzwaard zou worden als gevolg van de nieuwe algemene regels. Het algemene beeld van de branches is dat zij daarin geslaagd zijn. De branches informeren de leden via verschillende communicatiemiddelen over (de wijzigingen in) het Activiteitenbesluit. Het algemene beeld van de branches is dat de implementatie van het Activiteitenbesluit voor de bedrijven probleemloos is verlopen.

2.4 Ontwikkeling van het Activiteitenbesluit

Toevoegen nieuwe activiteiten

Mening overheden
Ongeveer de helft van de geïnterviewden geeft aan dat door het toevoegen van steeds meer activiteiten aan het Activiteitenbesluit het besluit minder duidelijk en onoverzichtelijker wordt. De betrokkenen constateren dat het Activiteitenbesluit steeds uitgebreider wordt, waardoor het lastiger wordt om te zien welke voorschriften van toepassing zijn voor een bedrijf. Overheden uiten de zorg dat dit ten koste gaat van het positieve effect van de beoogde vereenvoudiging en eenduidigheid in regelgeving.

Een reactie die overheden veel horen van bedrijven is: *“Waar moet ik aan voldoen?” of “Zeg maar waar ik aan moet voldoen”.* Gemeenten geven aan dat zelfs grote bedrijven die een milieucoördinator in dienst hebben, moeite hebben om het Activiteitenbesluit te doorgronden en om te snappen waar ze precies aan moeten voldoen. Kenmerkend is dat de betrokkenen bij een dergelijk voorbeeld aangeven dat zij wel voorstander zijn van het Activiteitenbesluit, maar dat het in hun ogen te groot is geworden.

Het beeld bij de gemeenten wordt bevestigd in gesprekken met de provincies en de waterbeheerders. In één van de interviews met een provincie werd bijvoorbeeld aangegeven dat het Activiteitenbesluit zeer uitgebreid en omvangrijk is en in samenhang met de Activiteitenregeling een lastig leesbaar besluit vormt.
Daarnaast geven de geïnterviewden aan dat de verschillende wijzigingen die doorgevoerd worden of zijn, ertoe leiden dat het voor overheden lastig is het overzicht te behouden.

In zijn algemeenheid ontstaat uit de interviews het beeld dat de betrokken overheden bezorgd zijn dat het Activiteitenbesluit te omvangrijk en daarmee te complex wordt; in de zin dat het beeld is dat getracht wordt alle activiteiten onder algemene regels te brengen. Enkele geïnterviewden van overheidszijde constateren dat de grenzen van het Activiteitenbesluit (het onder algemene regels brengen van activiteiten) zijn bereikt, een enkeling dat deze zijn overschreden.

Mening bedrijfsleven
Ook het merendeel van de vertegenwoordigers van de brancheverenigingen uit zorgen over de toename van de omvang en daarmee de complexiteit van het Activiteitenbesluit. De grondgedachte vond men helder en was voor alle geïnterviewden duidelijk: algemene regels daar waar mogelijk, en anders een vergunning. Inmiddels ontstaat bij het merendeel het beeld dat het Activiteitenbesluit erg complex is geworden. Dat komt zowel door de combinatie van vergunning en melding als door de "*voortdurende uitbreiding van het Activiteitenbesluit met nieuwe tranches*".
Van de geïnterviewde branches die (grotendeels) onder het Activiteitenbesluit vallen geeft bijna de helft aan dat ze extra uitbreidingen als negatief ervaren, omdat het Activiteitenbesluit daardoor omvangrijker wordt, en daarmee onoverzichtelijker. Ook een branche met veel vergunningplichtige leden (vereniging afvalbedrijven), geeft aan dat men de leden liever niet volledig onder algemene regels brengt, omdat die bedrijven zo ingewikkeld en specifiek zijn dat een vergunning beter past. Hetzelfde geldt voor een branchevereniging als de Metaalunie. Zij geven aan te bekijken of een deel van hun leden nog volledig onder het Activiteitenbesluit gebracht kan worden, maar *"alleen als ze daarvoor goede algemene regels kunnen maken en anders niet".*

Illustratief is de opmerking van één van de vertegenwoorders van een branchevereniging *"gooi het kind niet met het badwater weg"*. De brancheverenigingen spreken in dit verband hun zorg uit over een tweetal aspecten. In de eerste plaats de toename van de complexiteit van het Activiteitenbesluit voor de (kleinere) bedrijven als gevolg van nieuwe algemene regels. Ten tweede de toename van het aantal maatwerkvoorschriften voor de bedrijven die nu nog met een vergunning te maken hebben. Toevoeging van bedrijven die veel maatwerk nodig hebben staat volgens deze branches op gespannen voet met het systeem van algemene regels.

Omgevingsvergunning beperkte milieutoets (OBM)

Toelichting
Voor een aantal activiteiten uit het Activiteitenbesluit hebben bedrijven sinds 1 januari 2011 toestemming van het bevoegd gezag nodig voordat ze kunnen starten met deze activiteiten. Deze "toestemming vooraf" wordt genoemd: Omgevingsvergunning beperkte milieutoets (OBM).

Het doel van de OBM is dat het bevoegd gezag vooraf instemt met het van start gaan van een specifieke activiteit op een specifieke locatie. De OBM bestaat uit een toestemming of een weigering. Het bevoegd gezag kan geen voorschriften aan de OBM verbinden. Door de introductie van de OBM moeten bedrijven voor bepaalde activiteiten een melding Activiteitenbesluit doen èn een Omgevingsvergunning beperkte milieutoets aanvragen bij het bevoegd gezag. De OBM is van toepassing op twee typen activiteiten:

- activiteiten waarvoor een m.e.r-beoordeling is verplicht (m.e.r.-OBM) en
- activiteiten waarvoor het bevoegd gezag een lokale toets moet uitvoeren om te beoordelen of de activiteit ingepast kan worden in de lokale situatie.

Mening bedrijfsleven en overheden
VNO-NCW en MKB NL plaatsen kanttekeningen bij de Omgevingsbeperkte Milieutoets (OBM). Zij stellen dat dit systeem door niemand wordt begrepen, en het een breuk in het systeem is. Ook door overheden

wordt onderschreven dat de OBM het geheel complexer maakt. Tegelijkertijd constateren de vertegenwoordigers van het bedrijfsleven dat er geen betere oplossing voor handen is voor de situaties waarop de OBM van toepassing is.
Overigens stelt één van de branchevertegenwoordigers dat de reden dat het OBM vaak niet wordt begrepen veroorzaakt wordt doordat de OBM betrekking heeft op activiteiten en niet op inrichtingen. De suggestie van deze persoon is om er toch weer inrichtingen van te maken, en de OBM in combinatie met een normale milieuvergunning alleen toe te passen op bedrijven die 100% gericht zijn op een bepaald soort activiteiten[5].

2.5 Combinatie algemene regels en vergunningplicht

Onder de Wet milieubeheer en de Wabo kunnen inrichtingen te maken hebben met vergunningplicht, de algemene regels van het Activiteitenbesluit of een combinatie daarvan[6]. Een vergunningplichtige inrichting, die een inrichting type C is onder het Activiteitenbesluit, heeft daarnaast nog een omgevingsvergunning voor het onderdeel milieu nodig.
Afhankelijk van de activiteiten die een vergunningplichtige inrichting type C wil uitvoeren, is daarnaast ook een melding Activiteitenbesluit en/of een omgevingsvergunning beperkte milieutoets (OBM) noodzakelijk.
In hoofdstuk 3 van het Activiteitenbesluit staan regels die ook gelden voor vergunningplichtige inrichtingen. (Bron: InfoMil).

De combinatie van vergunningplicht en algemene regels maakt het complex en onoverzichtelijk

Mening overheden en bedrijfsleven
Door de meerderheid van de geïnterviewde overheden (bij alle provincies, maar ook bij gemeenten en waterbeheerders) en brancheverenigingen wordt de combinatie van algemene regels en een vergunning als lastig ervaren. De voornaamste reden die hiervoor wordt aangegeven door de overheden is dat je dan met verschillende documenten moet werken. Dit wordt onderschreven door het bedrijfsleven. Als er meer bronnen met voorschriften zijn dan wordt het ingewikkelder voor bedrijven, wordt aangegeven in de interviews.
Een bedrijf wil bij voorkeur een heldere lijst met voorschriften waaraan het moet voldoen, bij voorkeur in één document.

> ***Reactie van bedrijven:***
> ***"Ik heb een milieuvergunning en ik heb er ook nog wat bij. Je moet steeds schakelen tussen vergunning en Activiteitenbesluit"***
> **Bron: ambtelijk medewerker gemeente**

Mening overheden
De geïnterviewde overheden geven aan dat aan de systematiek werkbaar is, maar vinden het moeilijk uit te leggen aan bedrijven dat ze deels nog vergunningplichtig zijn en deels onder het Activiteitenbesluit vallen.
Een enkele milieudienst, een waterschap en een regionale dienst van Rijkwaterstaat merken op dat de combinatie van vergunning en Activiteitenbesluit wel goed kan, mits de scheiding tussen activiteiten maar heel duidelijk is.

[5] Noot van de onderzoekers: Deze suggestie staat op gespannen voet met de Europeesrechtelijke achtergrond van de OBM, met name de MER-Richtlijn. Wat dat betreft kan het niet anders dan e.e.a. via de activiteiten te regelen. Wellicht valt hier nog wel winst te halen door deze juridisch complexe regeling, tekstueel toegankelijker te maken.

[6] Dit fenomeen kwam vóór 1 januari 2008 overigens ook voor in de ruim 20 AmvB's op grond van artikel 8.44 Wm, zoals het Besluit opslaan in ondergrondse tanks, het Besluit voorzieningen & installaties, het Besluit emissie-eisen A en B, die ook naast de vergunning golden.

Mening bedrijfsleven
Geïnterviewden uit het bedrijfsleven constateren dat het Activiteitenbesluit complexer is geworden met de toevoeging van hoofdstuk 5. "*Bij de IPPC bedrijven is het gevoel dat ze opgezadeld worden met extra zaken uit het Activiteitenbesluit en voor de kleinere bedrijven wordt het Activiteitenbesluit onnodig overzichtelijk*"[7]. De opmerking over hoofdstuk 5 wordt overigens onderschreven door enkele overheden.

Gescheiden houden vergunning en algemene regels?

Mening overheden en bedrijfsleven
Het merendeel van de geïnterviewden is van mening dat in principe bijna alle bedrijven onder het Activiteitenbesluit kunnen worden gebracht, met uitzondering van de IPPC en BRZO bedrijven. Zowel het IPO als vertegenwoordigers van de branches geven aan dat de IPPC en BRZO bedrijven een andere aanpak vragen (ook vanuit Europese regelgeving).

Het bovenstaande geldt volgens een aantal geïnterviewden overigens niet alleen voor BRZO en IPPC bedrijven. De branchevereniging van afvalverwerkende bedrijven pleit voor handhaving van de vergunningplicht voor de afvalverwerkende bedrijven die momenteel nog een vergunning hebben. Deze branchevereniging is geen principieel tegenstander van de combinatie van het Activiteitenbesluit en een vergunning maar beveelt aan om dit enkel voor eenvoudige en eenduidige zaken toe te passen.
Dit wordt onderschreven in een gesprek met een provincie, waarin werd aangegeven dat deze bedrijven zich, vanwege de complexiteit van de activiteiten, niet lenen voor algemene regels. Overigens werd hetzelfde argument genoemd in een interview met de branchevereniging. De geïnterviewden van provincies pleiten er dan ook voor om voor sommige branches te overwegen om alsnog de vergunningplicht weer in te voeren.

Mening bedrijfsleven
Vanuit het bedrijfsleven wordt aangegeven dat het voor een groot deel van de vergunningplichtige bedrijven (en in het bijzonder IPPC bedrijven) onwenselijk is om onder het Activiteitenbesluit te vallen. Aangegeven is dat multinationals niet (deels) onder het Activiteitenbesluit willen vallen. Hier wordt een aantal redenen voor gegeven. Voor complexe bedrijven is voor veel meer aspecten maatwerk nodig, dat rijmt zich niet met algemene regels. De gedachte van maatwerk in het Activiteitenbesluit is dat het als een uitzondering en niet als regel geldt. Daarnaast vinden deze bedrijven de combinatie niet handig: het bedrijf heeft een deel van de regels in de vergunning en een ander deel in het Activiteitenbesluit. Dit wordt als minder overzichtelijk ervaren dan alle informatie in een vergunning.

"Het Activiteitenbesluit is ingevoerd omdat er voor een deel van de bedrijven geen maatwerk in de vorm van een vergunning nodig is, maar het met algemene regels gedaan kan worden. Het is dan wel merkwaardig dat bedrijven die maatwerk (=vergunning) nodig hebben ook nog in het Activiteitenbesluit zitten."
Bron: vertegenwoordigers bedrijfsleven

VNO-NCW en MKB Nederland geven aan dat vergunningplichtige bedrijven over het algemeen liever alle voorschriften in de vergunning willen hebben. Als argument wordt aangevoerd dat het onhandig is om de milieuregels die voor het bedrijf gelden in twee verschillende documenten te hebben, namelijk de vergunning en het Activiteitenbesluit, waarbij het laatste ook nog in verschillende hoofdstukken zit.

[7] Noot van de onderzoekers: Het toevoegen van hoofdstuk 5 heeft nauwelijks effecten voor de kleinere (niet IPPC) bedrijven want dit hoofdstuk is niet van toepassing voor deze bedrijven.

Enkele vertegenwoordigers van de brancheverenigingen (met zowel leden met type B als type C-bedrijven) geven aan voorstander te zijn van een heldere scheiding: type B bedrijven moeten voldoen aan de regels van het Activiteitenbesluit en vergunningplichtige bedrijven moeten voldoen aan de voorschriften van de vergunning.

Mening overheden

Vanuit de provincies wordt het bovenstaande onderschreven. De provincies geven als waarschuwing mee om het Activiteitenbesluit niet op alle bedrijven toe te passen. De geïnterviewden van de provincies spreken hun zorg uit over de toename van het aantal maatwerksituaties. De provincies achten het niet logisch om BRZO en IPPC bedrijven onder het Activiteitenbesluit te brengen. Zij zijn van mening dat met name de grotere en complexere bedrijven graag een goed gesprek willen met een gekwalificeerde vergunningverlener om te bespreken hoe de vergunning in elkaar wordt gezet[8]. Daarbij geven zij aan dat juist door de gehele vergunning te maken helderheid kan worden geschapen naar de omgeving en ook voor het bedrijf.

> ***Het aantal bedrijven met een vergunning wordt steeds kleiner. Als er toch nog een deel vergunningplichtig blijft, bijvoorbeeld de IPPC bedrijven, laat dan alles onder één dak, dus alles in één vergunning.***
> ***Dus zorg voor één verhaal per bedrijf: of het Activiteitenbesluit of alleen een vergunning is van toepassing.***
> **Bron: medewerker gemeente**

Rol bevoegd gezag

Mening overheden

De provincies benadrukken dat de rol van de toezichthouder een wezenlijk andere is dan de rol van de vergunningverlener. Het aan de voorkant meedenken en adviseren door de vergunningverlener wordt van essentieel belang geacht bij bedrijven waarbij de aard, omvang en locatie van het bedrijf specifiek zijn (bijvoorbeeld risicovolle inrichtingen). Het bevoegd gezag heeft een andere rol wanneer het zich beperkt tot toezicht. De geïnterviewde provincies stellen dat de rol van de vergunningverlener (en daarmee van het bevoegd gezag) aan de voorkant van wezenlijk belang is als het gaat om complexe bedrijven in relatie tot hun omgeving en de ruimte en flexibiliteit die je daarin wil bieden om te ondernemen en te innoveren.

2.6 Beschermingsniveau

Beoogd doel van de wetgever (Nota van Toelichting, Staatsblad 2007, 415).

Bij de start van de modernisering van de algemene regels is als randvoorwaarde gesteld dat het beschermingsniveau van de voorschriften uit de 8.40 besluiten en de Wm-vergunningen niet ter discussie staat. Dit mag alleen anders zijn voor voorschriften waarvan is gebleken dat ze in de praktijk niet goed uitvoerbaar of handhaafbaar zijn of waar voor dezelfde activiteit verschillende voorschriften waren opgenomen. In dat geval zijn de voorschriften herzien en geüniformeerd conform de systematiek van de Wm. De nieuwe normen zijn gebaseerd op de recente en algemeen aanvaardbare milieuhygiënische inzichten, vastgelegd als best beschikbare technieken (BBT). Een nieuwe norm zal overigens voor branches niet tot een substantiële lastenverzwaring mogen leiden.

[8] Noot van de onderzoekers: Hier speelt ook mee dat een vergunningaanvraag traject voor een complex bedrijf een proces met veel keuzes is. Het werkt in de praktijk goed om die keuzes als bedrijf samen met het bevoegd gezag te maken. Voorbeeld is welke uitgangspunten er worden genomen voor een bepaald onderzoek. Als dat in overleg gebeurd, wordt voorkomen dat de procedure achteraf stop wordt gezet omdat de uitgangspunten niet akkoord zijn voor het bevoegd gezag. Dit is winst voor iedereen.

De vraag is voorgelegd of in de beleving van overheden en het bedrijfsleven het beschermingsniveau hetzelfde is gebleven ten opzichte van de situatie van vóór het Activiteitenbesluit, ofwel in hoeverre sprake is van beleidsneutraliteit.

Mening overheden

Volgens de overheden is het beschermingniveau gemiddeld gezien hetzelfde gebleven. De indruk is dat het Activiteitenbesluit beleidsneutraal is. De volgende redenen zijn genoemd:

- In het Activiteitenbesluit zijn de beste beschikbare technieken (BBT) verwerkt, waarmee is geborgd dat het beschermingsniveau op peil is gebleven. Overigens zijn de PGS richtlijnen al geactualiseerd terwijl in de regeling nog wordt verwezen naar oude PGS richtlijnen (zie verder paragraaf 3.6).
- Wat eerst in de vergunning was geregeld is nu in algemene regels vastgelegd, dus voor het milieu zijn er weinig effecten.

De meerderheid van de geïnterviewden van de overheden plaatsen tegelijkertijd kanttekeningen bij de beleidsneutraliteit, waarbij kenmerkend is dat deze met name samenhangen met de uitvoering van het Activiteitenbesluit (toezicht en handhaving). Genoemd is onder andere:

- De gevolgen van onvolledige meldingen voor de uitvoering van controles ("worden zaken dan niet over het hoofd gezien").
- Ten aanzien van de voorschriften voor lozing van afvalwater is het beschermingsniveau in het Activiteitenbesluit minder specifiek geregeld en vraagt het van de toezichthouder "*meer creativiteit om tot dezelfde oplossing te komen. Deze oplossing moet dan worden geregeld in het handhavingstraject.*"
- De onderzoeksverplichting voor bedrijven is minder geworden.

Hoewel volgens de overheden het beschermingniveau (de materiële wettelijke norm) gemiddeld gezien hetzelfde gebleven is, geven verschillende geïnterviewden aan dat de bescherming in de praktijk voor enkele onderwerpen is verminderd. Als voorbeeld noemen zij geluid (er is een ruimere norm toegestaan) en bodem (versoepeling regels m.b.t. vloeistofdichte vloeren en riolering)[9].

- De geïnterviewden van de overheden noemen een aantal aspecten, waarbij minder keuringen worden voorgeschreven, waaronder keuring van vloeistofdichte vloeren en SCIOS keuring voor ketels.
- De geïnterviewden geven aan dat voor alle bedrijven standaard geluidnormen van 50 dB(A) gelden voor het langtijdgemiddelde beoordelingsniveau in de dagperiode en 70 dB(A) voor het maximale geluidniveau.
- De waterbeheerders geven voorbeelden van een verminderd beschermingsniveau ten aanzien van lozing op het vuilwaterriool en op oppervlaktewater. In het Activiteitenbesluit is een algemene gehanteerde lozingseis voor onopgeloste bestanddelen opgenomen. Zij geven aan dat het in het verleden mogelijk was om hierop meer te sturen omdat je hiervoor bij vergunningplichtige bedrijven specifieke voorschriften kon opnemen. Ter illustratie is aangegeven dat een asfaltcentrale die volgens de vergunning 100 mg/liter van een bepaalde stof mocht lozen, nu volgens het Activiteitenbesluit 300 mg/liter mag lozen. "*Het bedrijf besteedt daardoor minder aandacht aan Good Housekeeping. Het oppervlaktewater wordt nu meer belast want het bedrijf mag nu drie keer zoveel lozen van die stof.*"

[9] Noot van de onderzoekers: ten aanzien van de genoemde punten kan beargumenteerd worden dat geen daarvan hoeft te leiden tot een verminderd beschermingsniveau.Ten aanzien van de lozing op oppervlaktewater is het beschermingsniveau niet veranderd, maar is de bescherming in de praktijk (meer) afhankelijk van het toezicht (en naleefgedrag).

- Een waterschap constateert de trend dat steeds meer bedrijven gebruik maken van lozing op oppervlaktewater in plaats van lozing op het vuilwaterriool, omdat bedrijven niet meer vooraf worden getoetst. *"Het is nog niet duidelijk welk effect dit gaat hebben."*

2.7 Complexiteit en uitzonderingen

In paragraaf 2.4 en 2.5 is in het kader van de ontwikkeling van het Activiteitenbesluit en in het kader van de combinatie van vergunningplicht en algemene regels al het een en ander gemeld over de wijze waarop overheden en bedrijfsleven tegen de omvang en complexiteit van het Activiteitenbesluit aankijken. In deze paragraaf wordt specifiek ingegaan op de tekst van het besluit zelf.
Tevens wordt ingegaan op de gevolgen voor toezicht en handhaving van het bieden van flexibiliteit op basis van de toepassing van maatwerkvoorschriften. in het volgende hoofdstuk wordt het gebruik van maatwerkvoorschriften verder uitgediept.

Interpretatie voorschriften Activiteitenbesluit

Mening overheden
Bijna de helft van de overheden (met name de waterbeheerders) geeft aan dat de meeste voorschriften uit het Activiteitenbesluit wel duidelijk zijn. Wel is een aantal keren opgemerkt dat de leesbaarheid van de voorschriften soms te wensen over laat. De suggestie die wordt meegegeven voor het vergroten van de leesbaarheid is het opknippen van de voorschriften.

> ***"Voor het gros zijn de voorschriften wel duidelijk. Incidenteel is wel eens een voorschift voor meerdere uitleg vatbaar."***
> **Bron: medewerker gemeente**

Ongeveer een derde van de overheden (met name gemeenten en milieudiensten c.q. omgevingsdiensten) geeft aan dat er met regelmaat verschil van inzicht is over de interpretatie van voorschiften. Naast de interne discussies binnen overheden, wordt InfoMil hierover regelmatig geraadpleegd. De geïnterviewden constateren overigens dat deze interpretatiekwestie ook speelde bij de vergunningvoorschriften. Voordeel is dat de vraag nu voorgelegd kan worden bij InfoMil, omdat het uniforme voorschriften betreft.

Mening bedrijfsleven
Ten aanzien van de interpretatie van voorschriften geven de brancheverenigingen aan dat ook zij behoefte hebben aan een directe ingang bij InfoMil, om zodoende de eigen leden goed te kunnen informeren. Op dit moment kunnen alleen overheden telefonisch advies vragen bij InfoMil.

Flexibiliteit op basis van maatwerkvoorschriften

Mening overheden
Ongeveer een kwart van de overheden geeft aan dat de handhaving van maatwerkvoorschriften niet moeilijker of zelfs makkelijker is dan handhaving van andere voorschriften. In de interviews geven enkele geïnterviewden aan dat de afweging voor het opleggen van maatwerkvoorschriften lastiger is dan de handhaving van die voorschriften. Zij geven aan dat het maken van de uitzondering (het opleggen van maatwerkvoorschriften) in die zin vergelijkbaar is met het maken van een vergunning.

2.8 Samenvatting

In deze paragraaf zijn de bevindingen met betrekking tot het algemene oordeel van de bevoegde gezagen en het bedrijfsleven met betrekking tot de werking van het Activiteitenbesluit in de praktijk samengevat.

Beoogd doel van het Activiteitenbesluit was: 1) een verbeterde uitvoering en handhaving en daarmee een doeltreffender bescherming van het milieu, en 2) tegelijk een efficiencywinst in de vorm van een aanzienlijke reductie van de administratieve lasten (Staatsblad 2007, 415).

Uit de interviews blijkt:

1. Overheden en bedrijfsleven zijn positief over de uniformiteit en eenduidigheid in de regelgeving als gevolg van de algemene regels. Het bedrijfsleven constateert dat de rechtszekerheid is toegenomen, maar dat de kwaliteit van de handhaving (kennisniveau) in relatie tot uitvoering van het Activiteitenbesluit nog te wensen overlaat. De overheden stellen dat de rol van het bevoegd gezag verschoven is van de voor- naar de achterkant en hebben, met name bij de complexere (deels vergunningplichtige) bedrijven, vraagtekens bij de betekenis van deze verschuiving voor de effectiviteit van het bevoegd gezag.
2. De branches constateren een lastenvermindering ten aanzien van vergunningprocedures. De branches constateren ook dat het milieutechnische deel als gevolg van de nieuwe algemene regels niet is verzwaard.
3. De overheden constateren, zoals voorzien, een lastenverschuiving van vergunningverlening naar handhaving en een lastenverschuiving van bedrijfsleven naar overheid. De consequenties zijn per saldo nog niet helder vanwege het grote aantal wijzigingen in de afgelopen jaren en mede vanwege de samenhang met allerlei andere ontwikkelingen in wet- en regelgeving (o.a. Wabo).
4. De invoering in 2008 is goed geborgd in het veld, onder andere door het programma “Train de trainer” voor de overheid en door de actieve samenwerking tussen overheid en bedrijfsleven (brancheverenigingen).
5. De combinatie van algemene regels en vergunningplicht is een belangrijk discussiepunt voor zowel overheden als bedrijfsleven, tegen de achtergrond van de doelstelling van het Activiteitenbesluit (eenvoudigheid en eenduidigheid): Daarbij spelen twee aspecten een rol. Waar leg je de grens om activiteiten van bedrijven onder algemene regels te brengen? En als er nog een vergunning nodig is, is dan de combinatie van vergunning en algemene regels effectief en efficiënt?
6. Het aan de voorkant meedenken en adviseren door de vergunningverlener wordt door verscheidene geïnterviewden van overheidszijde essentieel geacht bij bedrijven waarbij de aard, omvang en locatie van het bedrijf specifieke aandacht vragen (bijvoorbeeld risicovolle inrichtingen). Geïnterviewden uit het bedrijfsleven geven aan dat vergunningplichtige bedrijven (volledig) vergunningplichtig moeten blijven als de activiteiten niet goed onder algemene regels gebracht kunnen worden.
7. Het algemene beeld van de overheden is dat het beschermingsniveau hetzelfde is gebleven. De uitzonderingen die daarop worden genoemd blijken met name beïnvloed te worden door de uitvoering van het Activiteitenbesluit (toezicht en handhaving).
8. De overheden kunnen goed uit de voeten met de voorschriften van het Activiteitenbesluit, soms met ondersteuning van InfoMil ingeval van interpretatiekwesties. De brancheverenigingen hebben ook behoefte aan toegang tot deze vraagbaak ingeval van interpretatiekwesties.
9. De toepassing van uitzonderingen op basis van maatwerkvoorschriften blijkt op grond van de interviews geen probleem voor de handhavers.

3 Ervaring met het juridisch instrumentarium

3 ERVARING MET HET JURIDISCH INSTRUMENTARIUM

3.1 Inleiding

In dit hoofdstuk worden de ervaringen in de praktijk met het juridisch instrumentarium van het Activiteitenbesluit behandeld. Achtereenvolgens worden besproken:

- Maatwerk (paragraaf 3.2)
- Zorgplicht (paragraaf 3.3)
- Doel- en middelvoorschriften (paragraaf 3.4)
- Verplichte, erkende en gelijkwaardige maatregelen (paragraaf 3.5)
- Gelaagdheid in normstelling (paragraaf 3.6)

Een aantal van bovengenoemde onderwerpen is ook voorgelegd aan de respondenten van de enquêtes. Het betreft: maatwerk, zorgplicht en erkende en gelijkwaardige maatregelen.

Voor elk van de instrumenten van het Activiteitenbesluit wordt, op basis van de Nota van toelichting bij het Activiteitenbesluit, beschreven wat het beoogde doel van de wetgever is. Vervolgens wordt, op basis van de resultaten uit de enquêtes en de interviews, een kwantitatief en kwalitatief (meningen) beeld geschetst van het gebruik en de functionaliteit van het instrumentarium.

3.2 Maatwerk

Toelichting instrument

Het Activiteitenbesluit en de Activiteitenregeling bieden het bevoegd gezag de mogelijkheid maatwerkvoorschriften te stellen. Maatwerk kan door het bevoegd gezag gesteld worden op basis van een maatwerkbepaling bij het artikel van de activiteit of op grond van de zorgplichtbepaling (artikel 2.1, Activiteitenbesluit) of op verzoek van het bedrijf of derde-belanghebbenden.

Maatwerk op basis van de activiteit

De mogelijkheden van het bevoegd gezag voor maatwerk zijn afhankelijk van de activiteit en het milieuonderwerp. Meestal is de mogelijkheid expliciet vastgelegd in het artikel of het milieuonderwerp, soms ligt de basis voor maatwerk in een ander artikel. Bij artikelen waarin de mogelijkheid van maatwerk is omschreven wordt ook de reikwijdte van het maatwerkvoorschrift aangegeven. Het voorschrift benoemt dan de onderwerpen waarvoor maatwerk mogelijk is en de eventuele bandbreedte waarbinnen het bevoegd gezag kan afwijken van normen of grenswaarden. Onderstaand kader geeft een (veel gebruikt) voorbeeld van maatwerkmogelijkheden uit de artikelen van het Activiteitenbesluit, in dit geval op basis van afdeling 2.8 'geluidhinder'. Dit voorbeeld geeft ook goed weer dat maatwerkmogelijkheden voor een bepaald milieuthema, in dit geval geluid, in verschillende artikelen kunnen staan.

Voorbeeld: maatwerkmogelijkheden Activiteitenbesluit afdeling 2.8 'geluidhinder':

- maatregelen en voorzieningen bij het stomen van grond (AB artikel 2.18);

- bedrijfsduurcorrectie horeca (artikel 6.14);

- andere waarden voor langtijdgemiddeld beoordelingsniveau (LAr,LT) en maximaal geluidsniveau LAmax (artikel 2.20, lid 1);

- plaats waar de geluidsnormen gelden artikel 2.20, lid 4);

- technische voorzieningen en gedragsmaatregelen om aan de geluidsnormen te voldoen (artikel 2.20, lid 5);

- andere waarden voor bepaalde activiteiten B artikel 2.20, lid 6)

- treffen van technische en organisatorische maatregelen t.a.v. uitrukken van motorvoertuigen bij ongevallenbestrijding, brandbestrijding en gladheidbestrijding (artikel 2.22);

Maatwerk op basis van de zorgplicht

In § 6.5 van de Nota van toelichting staat dat maatwerk op grond van de zorgplicht alleen mogelijk is als een aspect niet uitputtend is geregeld in het Activiteitenbesluit. Voor de onderwerpen bodem en energie is het beleidsuitgangspunt dat deze voor alle activiteiten uitputtend zijn geregeld. Voor de onderwerpen lozingen, lucht en geluid is het beleidsuitgangspunt dat deze niet uitputtend geregeld zijn. De onderwerpen geurhinder**,** lichthinder**,** externe veiligheid en afval zijn voor sommige activiteiten wel en voor sommige niet uitputtend geregeld.

Beoogde doel van de wetgever

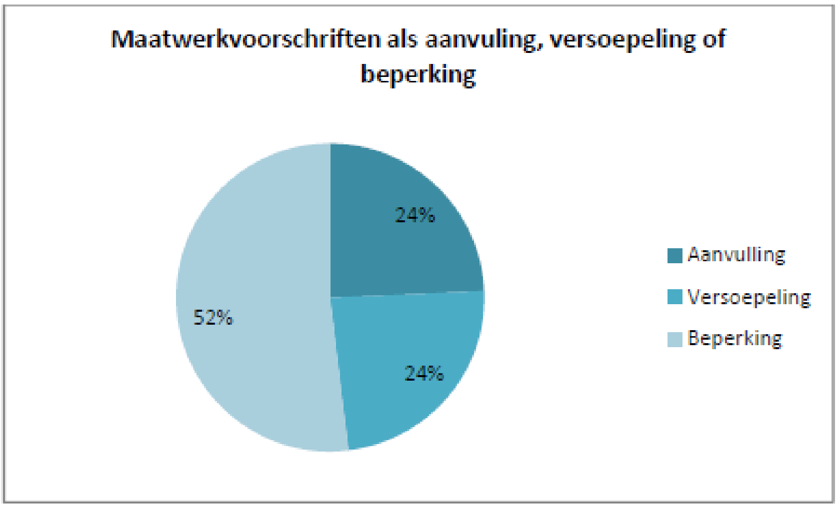
Het doel van het Activiteitenbesluit is algemene regels te bieden die zoveel mogelijk uniform zijn, maar ook ruimte bieden voor flexibiliteit en innovatie. Waar nodig is ruimte voor maatwerk. De Nota van toelichting geeft aan dat vanwege rechtszekerheid, rechtsgelijkheid en een effectieve uitvoering in beginsel voor dezelfde activiteiten die binnen verschillende bedrijfstakken plaatsvinden, gelijke voorschriften gelden. Volgens de Nota zijn ook naleving en handhaving hierbij gebaat.

Uit de Nota van toelichting bij het Activiteitenbesluit blijkt dat het stellen van maatwerkvoorschriften beperkt zou moeten blijven tot incidentele en bijzondere gevallen, vergelijkbaar met de toepassing van de nadere eisen onder de oude 8.40-AMvB's. Of zoals het in de nota is verwoord:
"De algemene regels bieden waar nodig mogelijkheden voor het bevoegd gezag om voorschriften verder te verbijzonderen met maatwerkvoorschriften of, met het oog op specifieke plaatselijke of regionale milieuomstandigheden, een afwijkende normering in een gemeentelijke verordening op te nemen. Naar verwachting zal hier terughoudend gebruik van worden gemaakt."

Resultaten uit de enquêtes

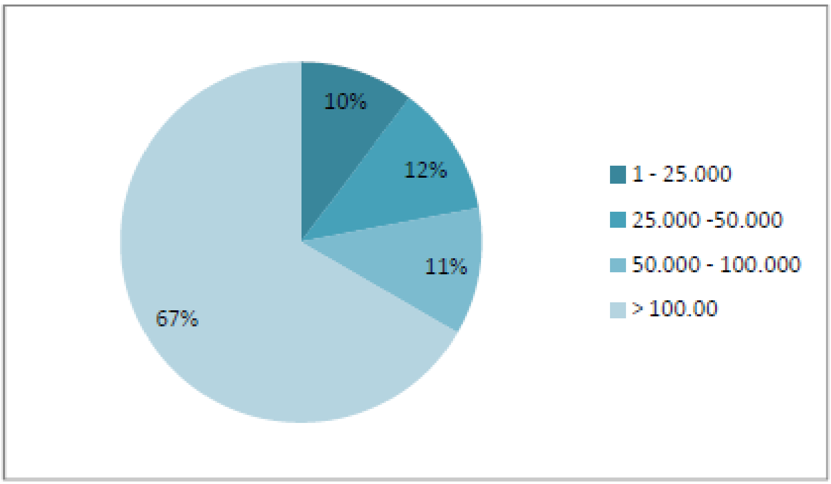
Beeld gemeenten
Uit de monitor van gemeenten over 2009, 2010 en 2012 blijkt dat terughoudend wordt omgegaan met de mogelijkheid van maatwerkvoorschriften.
Door 90 gemeenten zijn in 2012 in totaal 624 maatwerkvoorschriften gesteld, waarvan op aanvraag van de inrichtinghouder 172 (28%), in het kader van zonebeheer 151 (24%) en overig 301 (48%). Het is niet bekend hoeveel maatwerkvoorschriften zijn gesteld op verzoek van derde-belanghebbenden (geen onderdeel enquêtes).

Uit de monitor 2012 blijkt dat, indien toegepast, de maatwerkvoorschriften in ongeveer de helft van de gevallen (52%) een beperkend karakter hebben (zie figuur 1).



Figuur 1: Maatwerkvoorschriften als aanvulling, versoepeling of beperking

Uit de enquêtes ontstaat het beeld dat vooral grote gemeenten (meer dan 100.000 inwoners) maatwerkvoorschriften hebben gesteld. Dit blijkt veroorzaakt te worden door één enkele gemeente die circa 150 maatwerkvoorschriften heeft gesteld (zie figuur 2).



Figuur 2: Maatwerkvoorschriften gerangschikt naar omvang gemeente

Uit de monitor 2012 blijkt dat het merendeel van de maatwerkvoorschriften wordt gesteld met het oog op geluid. Dit komt overeen met de bevindingen uit 2009 en 2010. Daarna volgt, met grote afstand, het stellen van maatwerkvoorschriften voor lozingen.
In het kader van zonebeheer werden in 2012 relatief gezien ongeveer even vaak maatwerkvoorschriften gesteld als in 2009 en 2010.

Net als in 2009 zijn niet alle mogelijkheden voor het stellen van maatwerkvoorschriften benut, hoewel in 2012 meer verschillende artikelen gebruikt zijn als rechtsbasis voor maatwerkvoorschriften dan in 2010.
Het initiatief voor maatwerkvoorschriften lijkt relatief gezien te verschuiven naar de drijver van de inrichting (13,6% in 2009 naar 21,7% in 2010 en 28% in 2012).

Beeld waterbeheerders
Ook uit het praktijkonderzoek bij waterbeheerders over 2009 en 2010[10] kwam een vergelijkbare constatering naar voren: indien op basis van de zorgplicht nadere eisen via maatwerkvoorschriften worden gesteld, is dat volgens de waterbeheerders noodzakelijk voor bronbemaling, bodemsanering, koelwaterlozing, grondwaterlozingen en huishoudelijke lozingen. In alle gevallen gaat het maar om enkele maatwerkvoorschriften per waterbeheerder. In de meeste gevallen ging het om debiet(kwantiteits)eisen of betrof het stoffen die niet waren opgenomen in het Activiteitenbesluit.

Uit de respons op de enquêtes over 2012 blijkt dat in dat jaar 22 maatwerkvoorschriften zijn opgesteld door de waterbeheerders. De verwachting van de respondenten is dat in de toekomst vaker maatwerk (voor directe lozingen) noodzakelijk zal zijn door het opnemen van artikelen die betrekking hebben op industrieel bereiden van voedingsmiddelen en koelwaterlozingen in hoofdstuk 3 van het Activiteitenbesluit.
De indruk uit de enquêtes is dat bij de waterbeheerders overwegend maatwerkvoorschriften zijn gesteld ter versoepeling van de voorschriften in het Activiteitenbesluit.

Beeld provincies
Ook op basis van de enquête onder de provincies kan geconcludeerd worden dat maatwerk tot dusver in beperkte mate wordt toegepast. In vrijwel alle gevallen gaat het om maatwerkvoorschriften met betrekking tot geluid.

Resultaten uit de interviews

Mening overheden en bedrijfsleven: totaalbeeld toepassing maatwerkvoorschriften
Alle geïnterviewden zijn het er over eens dat het systeem van maatwerk nodig en goed is binnen een besluit met algemene regels. Als er algemene regels gelden, moet er wel ruimte zijn voor uitzonderingen. Het maatwerkvoorschrift biedt hiervoor een goede oplossing, zo is de algemene mening.

Vanuit de interviews met de overheden en het bedrijfsleven over het toepassen van maatwerkvoorschriften komt eenduidig het beeld naar voren dat maatwerk beperkt wordt toegepast.
Maatwerkvoorschriften worden vooral gesteld voor de milieuthema's geluid en lozingen. Voor andere onderwerpen wordt alleen in zeer uitzonderlijke situaties gebruik gemaakt van maatwerk. Dat blijkt zowel uit de interviews met de overheden als met de brancheverenigingen. Een provincie gaf in het interview nog

[10] Bron: Het activiteitenbesluit in de praktijk bij waterbeheerders – onderzoek naar de praktijkuitvoering in 2009 en 2010, rapport 2012).

specifiek aan dat haar specialisten voor o.a. lucht en externe veiligheid ook zelf hebben geconcludeerd dat extra maatwerkvoorschriften niet nodig zijn. Dit beeld wordt ook bevestigd in andere interviews.

Mening overheden

Circa de helft van de bevoegde gezagen spreken over een beperkte toepassing van maatwerkvoorschriften, in de ordegrootte van enkele tot enkele tientallen maatwerkvoorschriften op jaarbasis. Indien het gaat om enkele tientallen maatwerkvoorschriften op jaarbasis dan betreft het milieudiensten c.q. omgevingsdiensten die het werk voor meerdere gemeenten en provincies uitvoeren. Overheden stellen dat de insteek is om het eenvoudig te houden, en dat maatwerk het moeilijker kan maken. Voor het toepassen van maatwerk moet volgens de geïnterviewden dus echt een specifieke reden zijn.

> ***"Er wordt terughoudend omgegaan met het opleggen van maatwerk, conform de doelstelling van het besluit. Het waterschap heeft tot nu toe slechts tweemaal maatwerk opgesteld."***
> **Bron: medewerker waterschap**

Overigens is in circa een kwart van de gesprekken aangegeven dat maatwerkvoorschriften soms juist meer houvast kunnen bieden voor handhavers, omdat het minder ruimte voor interpretatie laat dan algemene regels. Dit is met name genoemd in relatie tot het aspect geluid bij horeca-inrichtingen (zie toelichting verderop in deze paragraaf).33

Het opleggen van maatwerkvoorschriften omdat overgangsrecht is uitgewerkt is weinig voorgekomen aldus de geïnterviewden. Indien dit wel het geval was betrof dit voornamelijk geluidvoorschriften.
Maatwerkvoorschriften op basis van de zorgplicht zijn volgens de geïnterviewden van de overheden in enkele gevallen opgelegd door gemeenten en een provincie. De indruk is dat waterbeheerders dit relatief meer toepassen en in ieder geval meer behoefte hebben aan handvaten hoe hiermee moet worden omgegaan (zie ook paragraaf 3.2).

Naast het feit dat bevoegde gezagen aangeven terughoudend gebruik te maken van maatwerk, omdat dat past binnen de doelstelling van het Activiteitenbesluit, geven zij aan dat de beperkte toepassing ook heeft te maken met onbekendheid met de toepassing van het instrument. Uit de interviews met de overheden blijkt dat dit voor een deel van de overheden meespeelt in de overweging voor maatwerk. Hier kan een verband worden gelegd met de resultaten uit de monitor 2012, waaruit blijkt dat met name de grote gemeenten gebruik maken van maatwerkvoorschriften.

> ***"In het Activiteitenbesluit zitten genoeg maatwerkmogelijkheden, maar er wordt nog heel weinig gebruik van gemaakt. Maatwerk is vaak niet nodig en het is ook lastig."***
> **Bron: medewerker provincie**

Mening bedrijfsleven

De brancheverenigingen stellen dat de dagelijkse praktijk bij een groot deel van de bedrijven is dat ze liever 'gewoon horen waar ze aan toe zijn' en niet de wens hebben om allerlei mogelijke andere opties te onderzoeken. "*In de meeste gevallen zijn de standaard voorschriften duidelijk en kunnen bedrijven er mee uit de voeten. Dan is er geen reden voor maatwerk."* Ook de meerderheid van de geïnterviewde vertegenwoordigers van de brancheverenigingen geeft aan dat de maatwerkvoorschriften in beperkte mate worden opgelegd.

> ***"Voorschriften die van toepassing zijn op onze leden zijn over het algemeen erg duidelijk. Waarschijnlijk wordt er weinig gewerkt met maatwerkvoorschriften en erkende maatregelen, want we ontvangen hier geen vragen over van leden."***
> **Bron: medewerker branchevereniging**

De onbekendheid met het instrument speelt echter ook een rol bij de bedrijven, zo blijkt uit de interviews met brancheverenigingen en bedrijven. Aangegeven is dat veel bedrijven de mogelijkheid van maatwerk niet kennen en er ook om die reden niet om vragen.

Maatwerkvoorschriften geluid

Mening overheden
Veruit de meeste maatwerkvoorschriften worden toegepast voor het thema geluid. Dit gaat bijvoorbeeld om het opleggen van andere geluidsnormen op gezoneerde industrieterreinen en voor horeca-inrichtingen. Uit de gesprekken met de overheden blijkt dat veel maatwerkvoorschriften voor de horeca worden gesteld om geluidsbeperkende maatregelen af te dwingen en hiermee de handhaafbaarheid makkelijker te maken. Het gaat dan bijvoorbeeld om maatwerk als ‘ramen en deuren sluiten’ of het toepassen van geluidsbegrenzers.

Mening bedrijfsleven
Koninklijke Horeca Nederland constateert ook dat veel van de maatwerkvoorschriften voor geluid worden toegepast voor horecabedrijven:
“Voor geluid wordt regelmatig maatwerk toegepast. De frequentie hiervan verschilt erg per gemeente. Er zijn gemeenten bij die het bijna niet toepassen, maar er zijn ook gemeenten (of milieudiensten) die standaard maatwerk toepassen voor geluidsvoorschriften. Dit gaat altijd om verscherping van de regels. Het is vaak een verscherping van de norm, van het meetvoorschrift of van allebei. Hierbij worden de geluidsnormen soms tot 15 dB(A), meestal 5 – 10 dB(A), aangescherpt. Dit leidt tot veel extra kosten voor de horeca-ondernemers. Naar schatting zijn er in Nederland ongeveer 400 – 500 bedrijven met echte geluidsproblemen. Dit is slechts een klein percentage van alle bedrijven”. Volgens deze branche gaan overheden verschillend om met maatwerkvoorschriften voor geluid bij horeca-inrichtingen, variërend van geen maatwerkvoorschriften tot ‘standaard maatwerkvoorschriften’, met de consequenties van dien voor de betreffende bedrijven.

Maatwerkvoorschriften lozingen
Uit de interviews met de gemeenten blijkt dat veel van de maatwerkvoorschriften met betrekking tot lozingen gaan over het afzien van de verplichting van het aanbrengen van een vetafscheider bij (veelal) kleine horecabedrijven waar eten wordt afgehaald. Dit is dus een verlichting van de regels.
Uit de gesprekken met de waterbeheerders blijkt dat maatwerkvoorschriften voor lozingen ook worden toegepast voor bijvoorbeeld een afstandseis voor opslag van goederen en/of afvalstoffen aan de waterkant, een strengere norm voor lozingen of een bemonsteringsverplichting om te controleren of aan de lozingsnorm wordt voldaan.

Samenvatting

Beoogd doel van het Activiteitenbesluit op grond van de Nota van toelichting was regels te bieden die zoveel mogelijk uniform zijn, maar ook ruimte bieden voor flexibiliteit en innovatie. Waar nodig is ruimte voor maatwerk. Uit de Nota van toelichting bij het Activiteitenbesluit blijkt dat het stellen van maatwerkvoorschriften beperkt zou moeten blijven tot incidentele en bijzondere gevallen.

Uit de interviews blijkt:

1. Maatwerkvoorschriften worden beperkt gesteld en beperken zich voornamelijk tot geluid en lozingen.
2. Een beperkte toepassing van maatwerkvoorschriften wordt mede veroorzaakt doordat een aantal overheden weinig ervaring blijkt te hebben met het stellen van maatwerk.
3. Maatwerk wordt nauwelijks toegepast op initiatief van bedrijven, omdat bedrijven onbekend zijn met het instrument.
4. Voor geluid worden maatwerkvoorschriften vooral gebruikt om normen aan te scherpen en om het toezicht te vergemakkelijken. Maatwerkvoorschriften blijken hier niet beperkt te blijven tot incidentele en bijzondere gevallen.

3.3 Zorgplicht

Toelichting instrument

In artikel 2.1, eerste lid, van het Activiteitenbesluit is een zorgplichtbepaling opgenomen.

> *"Degene die een inrichting drijft en weet of redelijkerwijs had kunnen weten dat door het in werking zijn dan wel het al dan niet tijdelijk buiten werking stellen van de inrichting nadelige gevolgen voor het milieu ontstaan of kunnen ontstaan, die niet of onvoldoende worden voorkomen of beperkt door naleving van de bij of krachtens dit besluit gestelde regels, voorkomt die gevolgen of beperkt die voor zover voorkomen niet mogelijk is en voor zover dit redelijkerwijs van hem kan worden gevergd."*

Het zorgplichtartikel geeft in een tweede lid aan wat moet worden verstaan onder het voorkomen of beperken van het ontstaan van nadelige gevolgen voor het milieu. Ook is in het vierde lid van het zorgplichtartikel het bevoegd gezag de mogelijkheid geboden om maatwerkvoorschriften op te stellen (zie paragraaf 3.2).

Een toezichthouder kan in bepaalde situaties direct op basis van de zorgplicht handhaven. Dit is bijvoorbeeld het geval bij de lozing van (afval)stoffen op het vuilwaterriool die evident schadelijk zijn voor de doelmatige werking van de voorzieningen voor het beheer van afvalwater, zoals (meer dan marginale hoeveelheden) motorolie, bestrijdingsmiddelen of vast afval. Het vuilwaterriool is immers, ondanks het daaraan gekoppelde zuiveringstechnisch werk, geen afvalput met een onbegrensde verwerkingscapaciteit. (Bron: *Nota van toelichting Activiteitenbesluit, Staatsblad 2007, 415*).

Beoogde doel van de wetgever

In het Activiteitenbesluit en in de ministeriële regeling is ervoor gekozen om niet voor alle potentiële activiteiten en de milieugevolgen daarvan voorschriften uit te werken. De voorschriften blijven beperkt tot de meest relevante aspecten van milieurelevante activiteiten, zoals de emissie van bepaalde stoffen naar de lucht en water als gevolg van verschillende activiteiten. Voor de minder milieurelevante activiteiten en aspecten of meer theoretische handelingen is in dit besluit een zorgplichtbepaling opgenomen, die als uitgangspunt heeft dat de ondernemer ook bij niet concreet gereguleerde situaties de nodige aandacht aan de bescherming van het milieu dient te besteden. Het uitputtend reguleren van alle activiteiten zou op gespannen voet staan met de voornemens van het kabinet om het aantal regels te beperken en meer verantwoordelijkheid te leggen bij de doelgroepen. (Bron: *Nota van toelichting Activiteitenbesluit, Staatsblad 2007, 415*).

Resultaten uit de enquêtes

Beeld gemeenten
Aan gemeenten is gevraagd of het aantal handhavingsprocedures bekend is dat op initiatief van de gemeente in 2012 in gang is gezet om direct handhavend op te treden, omdat in strijd met de zorgplicht (art. 2.1, eerste lid, Activiteitenbesluit) werd gehandeld.

In 2012 is door 78 respondenten ongeveer 44 keer een strafrechtelijke handhavingsprocedure op grond van de zorgplicht gestart. In 63 gemeenten (81%) is geen gebruik gemaakt van de mogelijkheid een

strafrechtelijke handhavingsprocedure op grond van de zorgplicht te starten. Ten opzichte van 2010 is door relatief meer gemeenten een strafrechtelijk handhavingsprocedure gestart (in 2010 had 89,3 % van de gemeenten geen strafrechtelijke handhavingsprocedure gestart.

Zoals verwacht, wordt het instrument van de bestuursrechtelijke handhavingsprocedure op grond van de zorgplicht vaker toegepast dan de strafrechtelijke handhavingsprocedure op grond van de zorgplicht, namelijk ruim 3 keer zo vaak (143 keer in 2012).

Drie gemeenten hebben aangegeven dat maatwerkvoorschriften in het kader van de zorgplicht zijn opgesteld. Het betrof hier lichthinder, onderhoud, gedrag en gebruik van een ontgeuringsinstallatie.

Beeld waterbeheerders
Voor de volgende activiteiten zijn maatwerkvoorschriften op basis van de zorgplicht gesteld:
- Lozing van hemelwater door het vastleggen van de schoonwatercriteria.
- Beperking van het debiet om te kunnen voldoen aan de immissietoets.
- Tijdsduur en debiet vastleggen voor bodemsanering.

Het aantal formele handhavingsprocedures (zowel bestuursrechtelijk als strafrechtelijk) dat op initiatief van de waterbeheeders in 2012 in gang is gezet om direct handhavend op te treden omdat in strijd met de zorgplicht is gehandeld betreft circa 28 (respons van 14 waterbeheerders).
Hierbij ging het om de onderdelen:
- Voorkomen / beperken risico's voor de omgeving en ongewone voorvallen.
- Bescherming doelmatige werking van voorzieningen voor het beheer van afvalwater.
- Doelmatig beheer van afvalwater.

Beeld provincies
In geen van de 5 provincies die de enquête hebben ingevuld zijn bestuursrechtelijke en strafrechtelijke handhavingsprocedures op initiatief van de respondenten in 2012 in gang gezet om direct handhavend op te treden, omdat in strijd met de zorgplicht (artikel 2.1 lid 1 Activiteitenbesluit) werd gehandeld.

Resultaten uit de interviews

Mening gemeenten, RUD's en provincies
Uit de interviews bij gemeenten, RUD's en provincies komt naar voren dat in het reguliere toezicht nauwelijks wordt gekeken naar zorgplicht. Circa een derde van de geïnterviewden van gemeenten, milieudiensten c.q. omgevingsdiensten en provincies geeft aan dat er heel weinig ervaring is met handhaving op zorgplicht of dat het als laatste vangnet wordt gebruikt bij handhaving. Enkele geïnterviewden van de gemeenten en provincies geven aan dat niet of alleen in uitzonderingsgevallen maatwerk op basis van de zorgplichtbepaling wordt opgelegd.
De zorgplicht is volgens de geïnterviewden vaak een algemeen begrip, waar gemeenten moeilijk invulling aan kunnen geven. Zorgplicht speelt vooral een rol bij klachten. Het is een soort vangnet. "*In laatste instantie grijp je er naar.*" Het gros van de klachten gaat volgens de gemeenten over geluid en geur en juist deze onderwerpen zijn volgens de geïnterviewden uitputtend geregeld in het Activiteitenbesluit.
Het voorgaande kan het lage aantal handhavingsprocedures op grond van de zorgplicht uit de monitor 2012 onder gemeenten verklaren.

Mening waterbeheerders

Er blijkt sprake van een verschil in de betekenis van en omgang met de zorgplichtbepalingen voor enerzijds de gemeenten, milieudiensten c.q. omgevingsdiensten en provincies en anderzijds de waterbeheerders. Waterbeheerders zijn volgens de geïnterviewde personen meer aangewezen op de toepassing van de zorgplicht. Dit kan het – ten opzichte van gemeenten – relatief wat hogere aantal initiatieven tot een handhavingsprocedure op de zorgplicht verklaren.

In dat kader worden verschillende problemen geconstateerd:

- In de interviews met de waterbeheerders werd gesteld dat veel van de voormalige vergunningvoorschriften nu onder de zorgplicht vallen. Waterbeheerders vinden de handhaving op zorgplicht lastig. Een genoemd voorbeeld: "*de eis was dat een bedrijf zuiveringstechnische voorzieningen op grond van de vergunning éénmaal per jaar moest controleren. In het Activiteitenbesluit staat dat zuiveringstechnische voorzieningen zo vaak als nodig moeten worden gecontroleerd. Dan moet je als waterbeheerder monsters nemen, want dat is voor een bedrijf niet verplicht. De vraag is vervolgens hoe moet worden omgegaan met zorgplicht ten aanzien van lozing van hemelwater?*"
- In de interviews met de waterbeheerders kwam naar voren dat men van mening is dat de zorgplicht heel breed uitgelegd kan worden. Een geïnterviewde vroeg zich af wat nu de invulling van de zorgplicht precies omvat. Op basis van de interviews blijkt dat de waterschappen meer grip willen krijgen op de toepassing van de zorgplicht en meer handvaten willen kunnen bieden aan bedrijven.
- Een aantal geïnterviewde waterbeheerders constateert dat met de zorgplicht meer verantwoordelijkheid bij de ondernemer wordt neergelegd. Daarbij constateren de geïnterviewden dat de grote ondernemingen zelf wel invulling kunnen geven aan de zorgplicht omdat deze bedrijven die kennis in huis hebben, maar dat het begrip zorgplicht veel uitleg vergt bij kleinere bedrijven en leidt tot onjuiste 'interpretaties' als: "*Er zijn geen voorschriften dus alles mag.*" Een geïnterviewde van de waterbeheerders constateert dat pas op het moment dat je aan een ondernemer hebt uitgelegd wat je onder zorgplicht verstaat, via beleid of via maatwerk, het toegepast kan worden en er op gehandhaafd kan worden. "*Dat zie je nu in jurisprudentie ontstaan*", aldus deze persoon.

Waterschappen geven aan dat maatwerk wordt opgesteld op basis van zorgplicht. Het direct toezicht houden en handhaven op zorgplicht komt nog niet vaak voor. Meestal betreft het dan toezicht op maatwerkvoorschriften in plaats van rechtstreeks toezicht op zorgplicht. Illustratief is de uitspraak: *"Het waterschap kan wel handhaven op zorgplicht maar in de praktijk en uit recente jurisprudentie*[11] *blijkt dat de zorgplicht dan moet worden uitgewerkt in maatwerkvoorschriften. Er moet dan bijvoorbeeld in een maatwerkvoorschrift worden vastgelegd wat wordt verstaan onder good housekeeping, zoals bijvoorbeeld dat het bedrijf drie maal per week moet vegen."*

[11] Het gaat hier om uitspraak 201012817/1/M1 van 10 augustus 2011. In deze uitspraak had een waterschap gehandhaafd op de zorgplicht. Het waterschap heeft deze rechtszaak verloren. Blijkbaar leidt de geïnterviewde daar uit af dat je niet kan handhaven op de zorgplicht. Echter, de uitspraak is gedaan naar aanleiding van de manier waarop in dit specifieke geval gehandhaafd is op de zorgplicht. Opvallend in deze uitspraak is het volgende:
"2.6.4. Gezien de overtreding was het dagelijks bestuur ter zake bevoegd tot toepassing van bestuurlijke handhavingsmiddelen. In dit verband overweegt de Afdeling dat, anders dan CARU betoogt, er geen verplichting bestaat om eerst een zorgplicht-maatwerkvoorschrift vast te stellen voordat tot handhavend optreden wordt overgegaan. Zoals ook uit de toelichting op het Barim blijkt (nota van toelichting, blz. 115, Stb. 2007, 415), is het zowel mogelijk om handhavend op te treden vanwege overtreding van de zorgplicht, als om een zorgplicht-maatwerkvoorschrift vast te stellen en tegen overtreding van dat maatwerkvoorschrift handhavend op te treden."

Samenvatting

Beoogd doel van het Activiteitenbesluit volgens de Nota van toelichting was voor de minder milieurelevante activiteiten en aspecten of meer theoretische handelingen een zorgplichtbepaling op te nemen, die als uitgangspunt heeft dat de ondernemer ook bij niet concreet gereguleerde situaties de nodige aandacht aan de bescherming van het milieu dient te besteden.

Uit de enquêtes en interviews blijkt:

- Bij gemeenten, milieudiensten c.q. omgevingsdiensten en provincies is er geen of weinig ervaring met handhaving op zorgplicht.
- De indruk is dat waterbeheerders meer te maken hebben met handhaving op zorgplicht dan gemeenten, milieudiensten c.q. omgevingsdiensten en provincies.
- Waterbeheerders hebben meer ervaring met de handhaving op de zorgplicht. Daarbij is behoefte aan meer (juridische) richtlijnen voor het toepassen van de zorgplicht voor de handhaving. Vooral ten aanzien van het vastleggen in maatwerkvoorschriften van de eisen waarop gehandhaafd kan worden.
  Illustratief is dat op grond van een uitspraak van de rechter onder waterbeheerders het beeld is ontstaan dat de zorgplicht moet worden uitgewerkt in maatwerkvoorschriften om er op te kunnen handhaven. Hierdoor zou een spanningsveld tussen handhaven op zorgplicht en de doelstellingen van het Activiteitenbesluit ontstaan. De uitspraak van de rechtbank lijkt deze conclusie echter niet te rechtvaardigen.

3.4 Doel- en middelvoorschriften

Toelichting instrument

Het Activiteitenbesluit bevat voornamelijk doelvoorschriften die in de Activiteitenregeling verder zijn uitgewerkt in concrete maatregelen in middelvoorschriften. Het besluit en de regeling bevatten daarmee gekwantificeerde en gekwalificeerde doelvoorschriften, en middelvoorschriften (erkende maatregelen en verplichte maatregelen - in paragraaf 3.5 wordt hierop ingegaan).

Gekwantificeerde doelvoorschriften
Gekwantificeerde doelvoorschriften zijn opgenomen in het besluit en geven eenduidig aan wat de maximaal toegestane milieubelasting als gevolg van een activiteit is. Het idee van deze gekwantificeerde doelvoorschriften is dat ze maximale vrijheid bieden voor de keuze van de maatregelen om aan de doelvoorschriften te voldoen. Uit het besluit valt dan niet af te lezen welke maatregelen een bedrijf moet nemen om aan het besluit te voldoen. Om problemen hiermee weg te nemen zijn er voor een deel van de gekwantificeerde doelvoorschriften in de regeling erkende maatregelen opgenomen, die zijn gekoppeld aan een gekwantificeerd doelvoorschrift.

Gekwalificeerde doelvoorschriften
Gekwalificeerde (of niet-gekwantificeerde) doelvoorschriften vinden hun basis over het algemeen in afdeling 2.1 van het Besluit waarin de zorgplicht is vastgelegd.

Beoogde doel van de wetgever

De gedachte achter de combinatie van doel- en middelvoorschriften uit respectievelijk het besluit en de regeling is bedrijven helderheid via middelvoorschriften en waar mogelijk flexibiliteit via doelvoorschriften te bieden in de manier waarop zij aan de wettelijke milieueisen kunnen voldoen.

Resultaten interviews

Mening bedrijfsleven
Tijdens de interviews met het bedrijfsleven is gevaagd of er een voorkeur is voor doel- of middelvoorschriften. Hieruit komt geen eenduidig beeld naar voren. Branches / bedrijven die voorstander zijn van doelvoorschriften, noemen voornamelijk de vrijheid om zelf invulling te kunnen geven aan de voorschriften als belangrijkste argument. Branches/ bedrijven die voorstander zijn van middelvoorschriften noemen de duidelijkheid die dit geeft als belangrijkste argument.
Eén van de geïnterviewde brancheverenigingen stelt dat meestal grotere bedrijven voorstander zijn van doelvoorschriften en kleinere bedrijven voorstander zijn van middelvoorschriften.

Mening overheden
Een gemeente heeft aangegeven dat minder ervaren medewerkers het lastig vinden om te werken met doelvoorschriften. Mensen die in verleden al bezig waren met vergunningverlening en handhaving hebben daar volgens de betrokkenen meer kennis mee opgedaan vanuit vergunningvoorschriften. Overheden stellen dat invulling van de doelvoorschriften bedrijven vrijheid geeft, maar van de handhaver verlangd dit dat deze de maatregelen moet kunnen beoordelen. Ongeveer een kwart van de geïnterviewden van de overheden is van mening dat het toezicht van middelvoorschriften makkelijker is en voor het bedrijf ook helderder.

Opleggen van middelvoorschriften via maatwerkvoorschriften

Mening overheden

Ongeveer een kwart van de overheden geeft aan dat het opleggen van maatwerkvoorschriften voor bepaalde activiteiten de handhaving eenvoudiger maakt. De maatwerkvoorschriften betreffen dan middelvoorschriften. Daarbij wordt met name het aspect geluid genoemd. "*Je hoeft dan bijvoorbeeld geen meting meer te doen om aan te tonen dat aan de doelvoorschriften voor geluid wordt voldaan*". Volgens het maatwerkvoorschrift, waarin een middelvoorschrift is opgenomen, moet in dat geval een maatregel worden getroffen. Dit maakt het volgens de betreffende geïnterviewden duidelijk voor de bedrijven en gemakkelijker voor handhavers.

"Maatwerkvoorschriften worden vaak opgelegd ten aanzien van gedrag, bijvoorbeeld bij de horeca (geluidvoorschriften). Bij maatwerkvoorschriften ga je meer van doelvoorschriften naar middelvoorschriften. Daarmee wordt het toezicht makkelijker en wordt het ook voor de ondernemer helderder."

Bron: medewerker gemeente

Ongeveer een kwart van de overheden (met name gemeenten en milieudiensten) noemt als voorbeeld dat bij horecabedrijven in maatwerkvoorschriften wordt vastgelegd dat ramen en deuren gesloten moeten zijn tijdens muziekevenementen. Er wordt dan gebruik gemaakt van het instrument maatwerkvoorschriften c.q. middelvoorschriften om toezicht te kunnen organiseren en in dit geval geen geluid te hoeven meten.

Samenvatting

Beoogd doel van de wetgever met de doel- en middelvoorschriften is bedrijven helderheid (middelvoorschriften) en waar mogelijk flexibiliteit (doelvoorschriften) te bieden in de manier waarop zij aan de wettelijke milieueisen kunnen voldoen.

Uit de interviews blijkt:

- De voorkeur voor doel- of middelvoorschriften is mede afhankelijk van de omvang van bedrijven.

De overheden zijn van mening dat middelvoorschriften de handhaving eenvoudiger maken en voor bedrijven helderder zijn. Overheden geven in dit kader ook wel door middel van maatwerk invulling geeft aan middelvoorschriften, bijvoorbeeld bij horeca-inrichtingen.

3.5 Verplichte, erkende en gelijkwaardige maatregelen

Toelichting instrument

De Activiteitenregeling bevat middelvoorschriften (zie paragraaf 3.4). Deze betreffen erkende en verplichte maatregelen. Het Activiteitenbesluit kent voor verplichte en erkende maatregelen de mogelijkheid van gelijkwaardigheid.

Verplichte maatregelen zijn maatregelen die met het oog op de bescherming van het milieu dusdanig van belang worden geacht dat ze verplicht moeten worden toegepast. In het Activiteitenbesluit is veelal voor deze maatregelen gekozen daar waar een gekwantificeerd doelvoorschrift niet mogelijk bleek. De verplichte maatregelen zijn vaak gekoppeld aan de zorgplicht. Artikelen met verplichte maatregelen hebben een vaste opbouw. Eerst wordt het beoogde doel van de maatregel beschreven, daarna volgt de verplichte maatregel zelf.

Erkende maatregelen zijn maatregelen waarvan vastgesteld is dat voldaan wordt aan het doelvoorschrift waarvoor de erkende maatregel is bedoeld. Een maatregel is een ‘erkende maatregel’ als voldaan wordt aan alle voorwaarden die genoemd zijn bij de maatregel. Erkende maatregelen zijn vaak concrete, technische voorschriften in de regeling, waarmee wordt voldaan aan een doelvoorschrift van het besluit.

Bedrijven mogen in beide gevallen alternatieve maatregelen toepassen. Bij verplichte maatregelen op voorwaarde dat deze gelijkwaardig zijn aan de maatregel die is voorgeschreven in het Activiteitenbesluit. Voor het toepassen van een alternatief van verplichte maatregelen moet het bedrijf vooraf toestemming krijgen van het bevoegd gezag. Het bevoegd gezag neemt hierover een besluit. Als het bevoegd gezag hiervoor extra expertise nodig heeft, kan zij gebruik maken van advies van de werkgroep “gelijkwaardige beoordeling”. Op een aanvraag van een bedrijf voor het mogen toepassen van een andere dan een verplichte maatregel moet het bevoegd gezag binnen 8 weken een besluit nemen. Deze termijn kan ten hoogste met 6 weken worden verlengd.
Bij erkende maatregelen kan het bedrijf achteraf bewijs overleggen dat aan het doelvoorschrift waar de erkende maatregel op gebaseerd is wordt voldaan. Het bevoegd gezag moet dan achteraf in het kader van handhaving beoordelen of er sprake is van gelijkwaardigheid. Ook hierin kan de werkgroep “gelijkwaardige beoordeling” het bevoegd gezag adviseren.

Beoogde doel van de wetgever

In het Activiteitenbesluit zijn, waar mogelijk, gekwantificeerde doelvoorschriften opgenomen zoals emissiegrenswaarden. Dergelijke doelvoorschriften bieden de maximale vrijheid bij de keuze van de maatregelen om aan het doelvoorschrift te voldoen. Dit voordeel heeft echter voor ondernemers als nadeel dat ze niet uit het besluit kunnen aflezen, welke (technische) maatregelen moeten worden genomen om aan het besluit te voldoen. Om dit bezwaar weg te nemen is er bij een deel van de doelvoorschriften voor gekozen om in de ministeriële regeling erkende maatregelen op te nemen, die gekoppeld zijn aan een gekwantificeerd doelvoorschrift. (Bron: *Nota van toelichting Activiteitenbesluit, Staatsblad 2007, 415*).

Erkende maatregelen vullen een kwantitatief doelvoorschrift in. Bij deze maatregelen kan een bedrijf er zelf voor kiezen om een andere maatregel te treffen. Deze maatregel wordt vervolgens getoetst aan het doelvoorschrift. De keuze en verantwoordelijkheid voor de maatregel ligt bij het bedrijf. Daarom hoeft het bevoegd gezag vooraf geen toestemming te verlenen. Door de vrijheid om andere middelen te gebruiken om de voorschriften na te leven, wordt innovatie bevorderd.

Het doel van verplichte maatregelen is dat deze maatregelen met het oog op de bescherming van het milieu dusdanig van belang worden geacht, dat ze in beginsel verplicht moeten worden toegepast. Verplichte en erkende maatregelen zijn een invulling van de middelvoorschriften. Verplichte maatregelen vullen over het algemeen de zorgplicht nader in.

Werkgroep Beoordeling Gelijkwaardigheid

Bevoegde gezagen kunnen advies inwinnen van de landelijke werkgroep 'Beoordeling Gelijkwaardigheid' indien een gelijkwaardige maatregel wordt overwogen. Bij Kenniscentrum InfoMil is opgevraagd hoe vaak advies is aangevraagd bij de Werkgroep Beoordeling Gelijkwaardigheid (zie onderstaande tabel).

Aangevraagd sinds mei 2009:	28
Aantal keer advies uitgebracht:	5
Aantal keer geen advies uitgebracht/ buiten behandeling gelaten:	19
Onderwerpen verstrekte adviezen:	**Beoordeling:**
Uitblaasopening parkeergarage	positief
Gelijkwaardigheid opslag bovengrondse tanks Tuv tanks 2	negatief
Opslag gevaarlijke stoffen	n.v.t., vergunningplichtig
Uitblaasopening parkeergarage	positief
Uitblaasopening parkeergarage	positief

Het aantal aanvragen voor adviezen van de werkgroep blijkt laag. Bovendien is in het merendeel van de gevallen blijkbaar geen advies uitgebracht of de aanvraag buiten behandeling gelaten.

Resultaten uit de enquêtes

Beeld gemeenten

Aan gemeenten is gevraagd of het aantal inrichtingen bekend is waar een alternatieve maatregel is toegepast in plaats van een erkende maatregel. Er waren 86 respondenten. In 2012 zijn door 86 gemeenten circa 18.813 inrichtingen type B bezocht in het kader van het toezicht op de naleving. Hierbij is 55 maal geconstateerd (0,3% van de inrichtingen type B in die gemeenten, of minder in geval van meerdere voorschriften per inrichting) dat er een alternatief voor een erkende maatregel is toegepast. Dit ligt in lijn met de percentages van voorgaande jaren.

Over het geheel bezien heeft het verlenen van een instemmend besluit voor een gelijkwaardig alternatief voor verplichte maatregel zich in 2012 zelden voorgedaan. Uit het onderzoek blijkt dat bij 86 gemeenten in totaal 25 maal een verzoek voor gelijkwaardigheid van een verplichte maatregel is ingediend. Deze gemeenten hebben daarop 21 maal een instemmend besluit genomen (84%). Dit is een sterke toename ten opzichte van 2010 (34%), het gaat echter wel om zeer kleine aantallen.

Beeld provincies

Verzoeken om gelijkwaardige maatregelen, genomen instemmende besluiten en bij toezicht geconstateerde toepassing van alternatieve maatregelen zijn geen enkele keer voorgekomen bij de betreffende provincies.

Resultaten uit de interviews

Mening overheden en bedrijfsleven

Uit de interviews komt een duidelijk beeld naar voren met betrekking tot het gebruik van gelijkwaardigheid; dit komt zeer beperkt voor. Deze conclusie valt te trekken uit zowel de interviews met de overheden als het bedrijfsleven en onderschrijft daarmee het beeld uit de enquêtes. In bijna alle interviews met de brancheverenigingen werd aangegeven dat er door de leden bijna geen gebruik wordt gemaakt van de mogelijkheid van zowel erkende maatregelen als gelijkwaardigheid. Dit beeld wordt bevestigd uit de interviews met de overheden over dit onderwerp.

"Het toepassen van gelijkwaardige maatregelen gebeurt bijna nooit. Een bedrijf hoort liever wat die moet doen. In de praktijk komt er weinig van het stimuleren van innovatieve ideeën als gevolg van de mogelijkheid van het toepassen van gelijkwaardige maatregelen. Het is wel belangrijk dat deze mogelijkheid er is voor specifieke gevallen."

Bron: medewerker gemeente

Mening overheden

Een gemeente geeft aan dat er vanuit het bedrijfsleven een voorkeur is voor verplichte maatregelen en niet voor erkende maatregelen: "*De klant heeft het liefst geen keuze opties*."

"Er is een landelijke werkgoep voor gelijkwaardige maatregelen maar die geeft net zolang aan dat er onvoldoende gegevens zijn totdat er zoveel gegevens zijn dat we dit ook wel zelf kunnen beoordelen."

Bron: medewerker gemeente

Gevraagd naar de frequentie van toepassing van gelijkwaardigheid ontstaat het volgende beeld. Circa een kwart van de overheden (met name gemeenten en milieudiensten c .q. omgevingsdiensten) geeft aan dat er slechts enkele keren een verzoek is binnengekomen voor gelijkwaardige maatregelen. Dit ging dan om gelijkwaardige maatregelen voor een vetafscheider en voor tanks. Als verklaring voor het geringe gebruik van gelijkwaardige maatregelen geven de geïnterviewden aan dat het stellen van gelijkwaardige maatregelen voor het bevoegd gezag ingewikkeld is. Het bevoegd gezag kan hiervoor advies inwinnen van de landelijke werkgroep 'Beoordeling Gelijkwaardigheid'. In de praktijk blijkt dit volgens de geïnterviewden niet goed werkbaar. Eén van de redenen die naar voren is gebracht is dat de werkgroep erg veel onderbouwing (gegevens) nodig heeft om tot een advies te kunnen komen.

Een ander argument dat in deze discussie is ingebracht door een gemeente heeft te maken met de verzekering: *"We kunnen wel creatief gaan doen maar het risico is groot dat de verzekeringsmaatschappij niet akkoord gaat. En dan heeft het bedrijf een groot probleem."*

Samenvatting

Beoogd doel van het Activiteitenbesluit ten aanzien van het gebruik van verplichte, erkende en gelijkwaardige maatregelen is bedrijven duidelijkheid te bieden en tegelijkertijd flexibiliteit en vrijheid te bieden om andere middelen te gebruiken om de voorschriften na te leven, waarmee innovatie wordt bevorderd.

1. Alternatieven voor erkende en verplichte maatregelen worden nauwelijks toegepast. Gelijkwaardige voorzieningen worden bijna niet aangevraagd en overheden hebben er weinig tot geen ervaring mee.
2. De werkgroep Beoordeling Gelijkwaardigheid functioneert niet goed in de ogen van enkele geïnterviewden.

3.6 Gelaagdheid in normstelling

Toelichting instrument

De Nederlandse milieuwetgeving is gelaagd. Dat geldt ook voor het Activiteitenbesluit. Het besluit heeft de juridische grondslag in verschillende wetten: de Wet milieubeer, de Waterwet, de Wet gewasbeschermingsmiddelen en biociden, de Wabo, de Wet bodembescherming en de Meststoffenwet. Onder het Activiteitenbesluit met doelvoorschriften hangt de bijbehorende Activiteitenregeling, waarin de concrete maatregelen per activiteit zijn opgenomen om aan de doelvoorschriften van het Activiteitenbesluit te voldoen. Vanuit de Activiteitenregeling wordt weer verder doorverwezen naar technische normen en richtlijnen (zoals Nen-normen en PGS richtlijnen). De milieuregels voor bedrijven die moeten voldoen aan de voorschriften van het Activiteitenbesluit komen dus uit het besluit, uit de regeling en uit technische normen en richtlijnen.

Resultaten uit de interviews

Mening bedrijfsleven
Het algemene beeld uit de interviews met de brancheverenigingen met betrekking tot de gelaagdheid in de normstelling is dat dit door bedrijven niet begrepen wordt en in de praktijk tot lastige situaties kan leiden.
De meerderheid van de brancheverenigingen geeft aan dat bedrijven moeite hebben om de gelaagdheid van de regelgeving te snappen, maar "*hier over het algemeen ook niet in geïnteresseerd zijn, ze willen alleen weten waar ze aan moeten voldoen*."
Uit interviews met de branches blijkt dat bedrijven over het algemeen niet begrijpen hoe het systeem in elkaar zit, maar tegelijkertijd geen grote hinder ondervinden van de gelaagdheid.

> ***"De gelaagdheid in normstelling zien bedrijven niet, ze kunnen dit niet lezen. Ook handhavers hebben moeite met de gelaagdheid. De gelaagdheid is wel goed uit te leggen want een regeling kun je sneller aanpassen dan een besluit, maar de gelaagdheid maakt het er niet makkelijker op."***
> **Bron: medewerker branchevereniging**

Ongeveer de helft van de branches geeft aan dat hun leden in de praktijk wel redelijk op de hoogte zijn van de daadwerkelijke voorschriften die gelden (bijvoorbeeld op basis van een PGS richtlijn). Andere branches geven aan dat hun leden weinig zicht hebben op de voorschriften die voor hen gelden en in de praktijk meestal afgaan op wat er vanuit de overheid wordt gevraagd of door de branche wordt geadviseerd.

Vanuit de interviews wordt door circa een kwart van de brancheverenigingen een principieel punt aangedragen over het doorverwijzen van de wetgeving naar technische richtlijnen en normen. Deze branches plaatsen kanttekeningen bij het doorverwijzen vanuit het besluit naar pseudo-regeleving (richtlijnen (PGS, NRB) en technische normen (NEN):

> *"Pseudo-regelgeving doorloopt niet het proces van wetgeving, maar wordt nu in de praktijk wel meestal zo gebruikt. Hierbij ontbreekt vaak onderbouwing van waarom bijvoorbeeld bepaalde onderhoudstermijnen gehanteerd worden. Daarnaast is onze branche het principieel oneens met het feit dat regels waar een ondernemer aan moet voldoen ook in niet-openbare (bijvoorbeeld NEN-normen) documenten staan. Deze regels (bijv. dat wat met termijnen e.d. te maken heeft) hoort in het Activiteitenbesluit en niet in pseudo-regelgeving thuis."*

> *"Het verwijzen naar NEN-normen is geen goede zaak. Deze normen zijn niet openbaar, het kost de ondernemer geld om deze aan te schaffen en het opstellen van de normen gebeurt door partijen die daar ook een eigen belang bij hebben."*

Mening overheden

Bijna de helft van de overheden geeft aan dat de gelaagdheid in normstelling voor henzelf wel duidelijk is. Hierbij wordt overwegend als kanttekening vermeld dat het vermoeden is dat bedrijven het niet snappen of dat het lastig is voor bedrijven.

De gelaagdheid in het Activiteitenbesluit leidt voor de overheden tot een aantal praktische problemen:

1. Het is onoverzichtelijk

Circa een derde van de geïnterviewde personen vanuit de overheden geeft aan dat de gelaagdheid in normstelling leidt tot veel zoekwerk. Er moet in verschillende normdocumenten worden gekeken om de precieze regels op te zoeken. Dit betekent veel bladeren tussen de verschillende documenten. Dit wordt in de praktijk toch wel als één van de ingewikkelde dingen gezien.

> ***"Door de gelaagdheid in normstelling moet je in de brief aan een bedrijf vaak 3 artikelen noemen voor 1 overtreding. Voorheen was dat 1 artikel uit de vergunning. In de praktijk werkt dit niet. Dit is een moeilijkheidsgraad in de uitvoering."***
>
> **Bron: medewerker gemeente**

Bij een aanschrijving worden alle artikelen genoemd, dus een verwijzing naar het besluit, de regeling en bijvoorbeeld een PGS-richtlijn. In de bijlage van de aanschrijving worden vervolgens alle voorschriften vermeld. Voorheen stond in de vergunning een verwijzing naar de PGS-richtlijn. Dit was makkelijker te vinden. De van toepassing zijnde PGS-artikelen werden vaak zelfs uitgeschreven in de vergunning.
Ongeveer een vijfde van de geïnterviewde overheden geeft expliciet aan dat door de gelaagdheid in normstelling handhavingsbrieven uitgebreider worden.

2. De regeling loopt achter op BBT ('best beschikbare technieken')

Vanuit het Activiteitenbesluit wordt doorverwezen naar BBT-documenten. Dit is echter niet altijd actueel. Volgens circa een derde van de geïnterviewde overheden leidt dat tot lastige situaties. Dit wordt geïllustreerd door het volgende voorbeeld uit één van de interviews:

> *"Door de gelaagdheid in normstelling moet je niet alleen zoeken in het Activiteitenbesluit maar ook in de PGS richtlijnen. Het Activiteitenbesluit zou BBT moeten zijn, maar er zijn alweer nieuwe PGS richtlijnen die niet in het Activiteitenbesluit vallen. Dit geeft problemen bij bedrijven. Bijvoorbeeld bij een bedrijf dat vorig jaar een nieuwe vergunning heeft gekregen met een verwijzing naar een nieuwe PGS richtlijn. Het bedrijf valt nu onder het Activiteitenbesluit en daarin wordt verwezen naar de oude PGS richtlijn. Dit is niet BBT, maar het staat wel in het Activiteitenbesluit."*

Vanuit het bedrijfsleven wordt bij punt 2 de kanttekening gemaakt dat niet alleen het actueel houden van de normering voor nieuwkomers aandacht vraagt, maar ook het bieden van bestendigheid aan bestaande bedrijven die aan oudere richtlijnen voldoen.

Samenvatting

Uit de interviews blijkt:

1. Gelaagdheid in normstelling wordt als lastig ervaren vanwege de verwijzingen waardoor het lastig zoeken is. Overheden stellen dat zij hiermee om kunnen gaan, maar het problematisch vinden om het uit te leggen aan een bedrijf.
2. De regeling loopt achter op BBT en wordt onvoldoende snel aangepast. Hierdoor doet het geen recht aan het principe achter deze gelaagdheid.
3. Er is aandacht nodig voor het actueel houden van de normering voor nieuwkomers en tegelijkertijd bestendigheid te bieden aan bestaande bedrijven die aan oudere richtlijnen voldoen.
4. Door enkele brancheverenigingen worden kanttekeningen geplaatst bij het feit dat NEN normen gekocht moeten worden en deze niet door een wetgevingsproces tot stand komen.

4 Informatie voorziening

4 INFORMATIEVOORZIENING

Goede informatievoorziening over het Activiteitenbesluit is belangrijk om te borgen dat er in de dagelijkse praktijk goed gewerkt kan worden met het Activiteitenbesluit. Dit blijkt ook uit de interviews met zowel bedrijfsleven als overheden. De resultaten met betrekking tot de informatievoorziening worden gepresenteerd in twee onderdelen: eerst wordt de informatievoorziening aan bedrijven besproken (paragraaf 4.1), vervolgens wordt ingegaan op de resultaten met betrekking tot de informatievoorziening naar overheden en brancheverenigingen (paragraaf 4.2). Tot slot wordt in paragraaf 4.3 stilgestaan bij de Activiteitenbesluit Internet Module (AIM).

4.1 Informatievoorziening aan bedrijven (interviews)

Mening overheden en bedrijfsleven
Uit de interviews met zowel overheden als bedrijfsleven blijkt dat er twee belangrijke kanalen van informatievoorziening over het Activiteitenbesluit zijn voor individuele bedrijven: informatievoorziening door brancheverenigingen en door (voornamelijk decentrale) overheden. Er zijn daarnaast nog andere informatiebronnen die bedrijven gebruiken. Via 'Antwoord voor bedrijven' en Agentschap NL wordt ook informatie gegeven aan bedrijven, maar dat is over het algemeen lastiger zoeken voor bedrijven. Daarnaast maken individuele bedrijven gebruik van de website van InfoMil. Ook de Activiteitenbesluit Internet Module (AIM) is een belangrijk hulpmiddel om aan informatie te komen (zie ook paragraaf 4.3).

Bedrijven ervaren nog wel moeilijkheden bij het zoeken in de beschikbare informatie, blijkt uit de interviews. Een kenmerkende quote van een geïnterviewd bedrijf is: *"Wat hebben wij nodig om een bunkerstation te draaien? Niemand kan ons een lijstje geven."* Deze quote is illustratief voor de wijze waarop bedrijven denken en handelen. Bedrijven verwachten dat ze vrij eenvoudig een lijst met regels kunnen krijgen. In de praktijk blijkt die verwachting niet uit te komen en hebben bedrijven moeite met het vinden van de regels.
Hierbij wordt opgemerkt dat circa een kwart van de overheden aangeeft dat de AIM heel veel bladzijden tekst met voorschriften geeft en een bedrijf daaruit zelf moet uitzoeken wat van toepassing is. Dus hoewel de AIM ook vaak als een goede tool is benoemd door de brancheverenigingen en overheden, blijkt dat bedrijven nog wel moeite hebben met het grote pakket aan voorschriften wat er uit komt. Zeker door bedrijven die zelf weinig verstand van de milieuregels hebben, wordt dit als lastig ervaren.

Uit de interviews blijkt dat een meerderheid van de brancheverenigingen van mening is dat bedrijven goed worden geïnformeerd over het Activiteitenbesluit. De brancheverenigingen informeren hun leden uitgebreid over (wijzigingen van) het Activiteitenbesluit, maar geven ook aan dat veel bedrijven weinig interesse hebben voor die informatie en er pas wat mee doen als het speelt (bijvoorbeeld als ze een melding moeten doen of als ze een controle hebben gekregen). Toch wordt in de interviews door het merendeel van de brancheverenigingen wel gesteld dat bedrijven vaak wel weten welke concrete maatregelen ze moeten nemen. Veel bedrijven weten bijvoorbeeld inmiddels wel wanneer ze een vloeistofdichte vloer moeten hebben. Dat soort regels zijn volgens de branches redelijk goed bekend. Wel geeft circa een kwart van de brancheverenigingen aan dat bedrijven moeite hebben met het zoeken naar de regels die voor hen gelden.

De verklaring hiervoor kan zijn dat bedrijven dus vaak wel weten aan welke voorschriften ze moeten voldoen, maar niet weten waar deze voorschriften terug te vinden zijn in het Activiteitenbesluit.

Geconstateerd wordt dat bedrijven weinig zicht hebben op de regels in het Activiteitenbesluit, maar uit ervaring voor een deel van de voorschriften inmiddels in de praktijk wel weten wat ze moeten doen.

Dit wordt onderschreven door een uitspraak van een branchevereniging: *"Veel bedrijven wisten toen en wellicht nu nog niet precies waar ze zich aan moeten houden. Bedrijven die ISO gecertificeerd zijn moeten zich er wel verder in verdiepen."* Volgens deze branchevereniging is driekwart van de voorschriften waar bedrijven zich aan moeten houden, hetzelfde als de voorschriften die destijds in de vergunning stonden. Deze branchevereniging geeft aan af en toe te maken te hebben met bedrijven die het precies willen weten: *"Dat zijn met name de ISO gecertificeerde bedrijven".*

Een andere belangrijke constatering uit de interviews is dat bedrijven over het algemeen wel weten waar ze terecht kunnen voor vragen. Uit de interviews blijkt echter ook duidelijk dat er in zijn algemeenheid weinig interesse is voor de milieuregels. Enkele brancheverenigingen geven hierbij aan dat bedrijven dus wel weten hoe ze de informatie over het Activiteitenbesluit zouden kunnen krijgen, maar dit pas doen als er een concrete aanleiding voor is. Uit de interviews met zowel bedrijfsleven als overheden komt het beeld naar voren dat het merendeel van de bedrijven hier sterk reactief in handelt. Natuurlijk is bovenstaand beeld niet voor alle bedrijven van toepassing. In de interviews is aangegeven dat bedrijven die vanuit ISO 14001 hun wet- en regelgeving bijhouden er bijvoorbeeld wel pro-actief mee omgaan.

Informatievoorziening door brancheverenigingen

Mening bedrijfsleven

De brancheverenigingen voelen zich verantwoordelijk om hun leden proactief te informeren. Alle geïnterviewde brancheverenigingen doen dat op verschillende manieren. Informatievoorziening over het Activiteitenbesluit gebeurt bijvoorbeeld door middel van factsheets, voorlichtingbrochures, een korte samenvatting van het Activiteitenbesluit voor de branche, via de website en met doorverwijzing naar InfoMil en andere sites, met cursussen en met milieuhandboeken. Op deze wijze is de informatie voor leden beschikbaar en toegankelijk gemaakt.

Daarnaast hebben alle brancheverenigingen een afdeling ledenadvies. Daar komen onder andere milieuvragen van leden binnen. Ook worden vragen bij veel branches afgehandeld door de regioadviseurs.

Bij veranderingen in het Activiteitenbesluit informeren de brancheverenigingen hun leden vaak nog extra. Ze wijzen de bedrijven op de consequenties van de veranderende regels. De branches zijn van mening dat de leden erg vertrouwen op de informatievoorziening van de branchevereniging. Aan de andere kant merken de brancheverenigingen ook dat berichten met betrekking tot het Activiteitenbesluit relatief weinig worden gelezen.

Op het moment dat bedrijven zelf een vraag hebben weten ze de branchevereniging goed te vinden, aldus de brancheverenigingen. Dat geldt bijvoorbeeld voor de situatie bij een geconstateerde overtreding bij een handhavingsbezoek. Leden roepen dan de hulp van de branchevereniging in om te oordelen of het een terecht geconstateerde overtreding is. De branchevereniging wordt vooral benaderd in die gevallen dat er sprake is van een conflict met de overheid in het kader van het Activiteitenbesluit.

Informatievoorziening door decentrale overheden

Mening overheden
Informatievoorziening vanuit de overheid naar het bedrijfsleven over het Activiteitenbesluit vindt voornamelijk plaats bij het invullen van de melding en bij het eerste toezichtbezoek, aldus de geïnterviewde overheden.
Circa een kwart van de geïnterviewde overheden laat weten dat ze informatie aan bedrijven geven over het indienen van een melding. Daarnaast geven ook enkele overheden aan dat ze bedrijven hebben geïnformeerd over het Activiteitenbesluit door middel van een informatiebijeenkomst.

De praktijk leert dat op het moment dat de bedrijven met een melding aan de slag gaan en ze daar niet uit komen ze ofwel zelf contact opnemen met het bevoegd gezag ofwel de melding incompleet indienen en vanuit het bevoegd gezag contact wordt gezocht. Circa de helft van de geïnterviewde overheden (vooral de gemeenten en milieudiensten) geven aan in beide gevallen informatie te geven en hulp te bieden aan de bedrijven met betrekking tot het doen van de melding.

Een ander belangrijk moment waarop er informatievoorziening plaats vindt door overheden naar bedrijven is bij het eerste controlebezoek. De vergunningprocedure is vervangen door de meldplicht. Daardoor is de eerste controle vaak het eerste inhoudelijke contact tussen het bevoegd gezag en het bedrijf. Deze controle is daardoor vaak een combinatie van een traditionele controle én het uitleggen aan het bedrijf van de regels uit het Activiteitenbesluit, en in sommige gevallen het hulp bieden bij het compleet maken van de melding.

Een aantal bevoegde gezagen informeert de bedrijven binnen hun gebied nog op andere manieren. Dit gebeurt dan bijvoorbeeld via voorlichting bij de Kamer van Koophandel, informatie op hun website, via een productblad over het Activiteitenbesluit of een brief met uitgebreide uitleg over de werking van de AIM.

Samenvatting

Uit de interviews blijkt:
- In veel gevallen blijken bedrijven aanvullende informatie nodig te hebben van de decentrale overheid om de melding in te dienen en/of volledig te maken.
- De brancheverenigingen voelen zich verantwoordelijk om de leden proactief te informeren. De constatering bij overheden en branches is dat individuele bedrijven er weinig mee bezig zijn.
- Informatievoorziening vanuit de decentrale overheid vindt met name plaats bij het invullen van de melding en bij het eerste toezichtbezoek.

4.2 Informatievoorziening overheden (interviews)

Mening overheden en bedrijfsleven
Uit de interviews met zowel de overheden als de brancheverenigingen blijkt duidelijk dat men erg te spreken is over de informatievoorziening via de website van InfoMil. Zowel overheden als de brancheverenigingen maken hier erg veel gebruik van. De manier waarop op de site van InfoMil de wetgeving van het Activiteitenbesluit vertaald is in begrijpelijke taal wordt geroemd in de interviews. InfoMil wordt gezien als de belangrijkste bron van informatie. In een aantal interviews werd nog specifiek gerefereerd aan de integrale versie van het Activiteitenbesluit en de ministeriële regeling op InfoMil. Men is

van mening dat in deze tekst goed inzichtelijk is gemaakt wat de wijzigingen zijn. Het wordt als prettig leesbaar en informatief ervaren.

Door ongeveer een vijfde van de geïnterviewde overheden is vermeld dat er een gebrek aan begeleiding is bij de wijzigingen in het Activiteitenbesluit. Voor enkele gemeenten en milieudiensten c.q. omgevingsdiensten geldt dit specifiek voor de implementatie van de derde tranche en voor de waterschappen geldt dit specifiek voor lozingen.
Met name de provincies geven aan dat er nog behoefte is aan cursussen waarin het Activiteitenbesluit vanaf de grond af aan wordt uitgelegd, ofwel een beginnerscursus.

Mening bedrijfsleven
Een kritiekpunt dat hierover door een enkeling naar voren wordt gebracht, is dat de site van InfoMil in principe bedoeld is voor overheden. Natuurlijk kunnen bijvoorbeeld ook brancheverenigingen de website gebruiken voor informatie. Maar als ze dan een vraag hebben voor de helpdesk van InfoMil worden ze niet altijd geholpen omdat ze geen overheidsorganisatie zijn. De brancheverenigingen stellen voor dat InfoMil in ieder geval met vragen over interpretatiekwesties benaderd zou moeten kunnen worden door deze organisaties.

Samenvatting

Uit de interviews blijkt:
- InfoMil is een belangrijke informatiebron voor zowel overheid als bedrijfsleven.
- De brancheverenigingen geven aan dat zij graag gebruik willen kunnen maken van InfoMil bij interpretatiekwesties.

4.3 Activiteitenbesluit Internet Module (AIM)

De Activiteitenbesluit Internet Module (AIM) ontsluit het Activiteitenbesluit voor bedrijven en het bevoegd gezag. Met de AIM kunnen gebruikers drie dingen doen:
1. Bekijken om welk type bedrijf het gaat (A, B of C).
2. Bekijken welke artikelen uit het Activiteitenbesluit en -regeling voor het bedrijf van toepassing zijn.
3. Een melding doen.

Toegevoegde waarde AIM

Mening overheden en bedrijfsleven
Zowel uit de interviews met de overheden als de brancheverenigingen komt duidelijk naar voren dat de AIM een grote toegevoegde waarde heeft. Het Activiteitenbesluit wordt als zeer complex ervaren en de AIM slaagt erin deze complexe informatie te ontsluiten. In gesprekken met de brancheverenigingen gaf ongeveer een kwart van de geïnterviewden aan dat het Activiteitenbesluit zonder AIM niet te ontsluiten is. De grote afhankelijkheid van deze ICT-tool is voor een enkele geïnterviewde tegelijkertijd een zorg. Dat het Activiteitenbesluit slecht toegankelijk is zonder AIM geldt zeker voor de bedrijven, maar ook voor de inhoudelijke experts zoals

> ***Wij adviseren onze leden ieder jaar opnieuw even de AIM te doorlopen. De AIM werkt erg goed, wij zijn daar zeer tevreden mee.***
> **Bron: medewerker brancheverenging**

vergunningverleners, handhavers en beleidsmedewerkers van brancheverenigingen, aldus de geïnterviewden.

Bijna de helft van alle overheden gebruikt de AIM ook zelf als vergunningencheck, om zicht te krijgen op de regels die van toepassing zijn of (in het begin) om een checklist te genereren. Gemeenten geven aan erg goed uit de voeten te kunnen met de AIM. De waterkwaliteitsbeheerders zijn wat dat betreft minder positief, hetzelfde geldt voor de provincies. Nog geen kwart van de waterkwaliteitsbeheerders gebruikt de beheeromgeving van de AIM.

Functionaliteit AIM

Mening bedrijfsleven
Met betrekking tot de functionaliteit van de AIM komt er een minder eenduidig beeld uit de interviews naar voren. Uit de interviews met de brancheverenigingen komt het beeld naar voren dat de leden er goed mee kunnen werken. Veelal baseren de branches dit op het feit dat ze weinig vragen van hun leden krijgen over het invullen van de AIM. Hieruit trekken ze de conclusie dat ‘het wel goed zit’. De branches concluderen hieruit dat bedrijven in het algemeen goed in staat zijn om zelf een melding te doen en dat dit in de praktijk weinig problemen oplevert. Ze geven aan dat het wel eens voorkomt dat er een verkeerd type bedrijf uit komt, maar dat voor het overgrote deel de criteria in Activiteitenbesluit duidelijk zijn. De (niet nader onderbouwde) inschatting van de brancheverenigingen is dat het merendeel van de bedrijven de melding goed invult.

Een illustratieve quote uit een interview met een branchevereniging:
“De AIM werkt in de praktijk zo dat bedrijven hun eigen bedrijfsprofiel aanklikken en vervolgens nog wat vragen krijgen. De AIM draagt bij aan het gemak. Voorheen hadden gemeenten vaak aparte meldingsformulieren (die soms zelfs net zo uitgebreid waren als een milieuvergunning). De AIM heeft dit nu geüniformeerd dus dat is wel een grote vooruitgang.”

Van de geïnterviewde bedrijven komt een wisselend beeld naar voren. Sommige bedrijven kunnen er goed mee werken. Aan de andere kant zijn er ook bedrijven die aangeven dat ze een adviseur nodig hebben voor het goed doorlopen van de AIM. Dit geldt bijvoorbeeld voor een bedrijf die HBO- of universitair opgeleide HSEQ-medewerkers dit laat doen. Daaruit blijkt dat de dagelijkse praktijk van het doorlopen van de AIM toch lastig is.

Mening overheden
Uit de interviews met de overheden komt een wat ander beeld naar voren. Circa de helft van de overheden geeft aan dat bedrijven doorgaans wel hulp nodig hebben (zowel technisch als inhoudelijk) om te kunnen werken met de AIM. In de interviews is aangegeven dat het voor bedrijven lastig is om te bepalen welke activiteiten van toepassing zijn. Dit heeft met name te maken met de gebruikte vaktermen. Ergens in de beslisboom van de AIM kan daardoor een verkeerde afslag worden genomen.
Een schatting van een aantal overheden is dat ca. 10 á 15 procent van de bedrijven met de gemeente belt om te melden dat er na het invullen van de AIM iets anders uitkomt dan wat de gemeente heeft meegedeeld. De uitkomst van de AIM is dan bijvoorbeeld dat een bedrijf vergunningplichtig is terwijl de gemeente heeft meegedeeld dat sprake is van meldingsplicht.

Een belangrijke reden voor de problemen die bedrijven ondervinden met de AIM blijkt volgens de geïnterviewden bij de bedrijven zelf te liggen. Uit de interviews met zowel de overheden als de branches blijkt duidelijk dat de meeste bedrijven weinig tijd en energie steken in het begrijpen van de

milieuregelgeving. Bedrijven willen doorgaans niet meer informatie dan nodig is om te bepalen waaraan ze moeten voldoen. Hierbij speelt ook mee dat bedrijven de AIM niet vaak invullen (veelal beperkt tot eens in de vijf jaar), waardoor de kennis ervan niet ontwikkeld wordt binnen de organisatie. Zoals een gemeente dat treffend verwoordt: " *In de AIM is het af en toe even zoeken waar je een bepaald soort bedrijf vindt. Het loopt meer vast op het geduld van bedrijven om het goed in te vullen."*

Zeker een derde van de gemeenten, provincies en milieudiensten c.q. omgevingsdiensten geeft aan dat ze daar waar nodig samen met het bedrijf door de AIM heen lopen. Vaak komen ze er dan wel uit. Soms worden bedrijven opnieuw bezocht en wordt de AIM ter plekke gezamenlijk ingevuld of bedrijven worden telefonisch door de AIM geleid. De gemeenten constateren dat dit eigenlijk niet hun taak als bevoegd gezag is om de bedrijven hiermee te helpen. Door sommige overheden wordt meegedeeld dat bedrijven een adviseur moeten inschakelen voor het indienen van een melding via de AIM.

Mening overheden en bedrijfsleven
Een opvallend resultaat bij de geïnterviewde bedrijven, maar dat ook uit circa een kwart van de interviews met de overheden naar voren komt, is de opmerking dat het informatiepakket voor bedrijven dat uit de AIM komt (veel te) groot is. Bedrijven krijgen bijvoorbeeld soms 100 pagina's met tekst uit de AIM (alles waaraan je moet voldoen en de toelichting daarop) bij een relatief eenvoudige melding. Dat is een groot nadeel. De AIM herkent niet een specifieke activiteit maar een heel breed pakket. Daarom krijgt het bedrijf heel veel bladzijden met tekst met voorschriften. Het bedrijf moet dan zelf bepalen wat van toepassing is. Als bij een bedrijf bijvoorbeeld alleen maar grind wordt opgeslagen dan krijgt het bedrijf ook informatie over opslag van allerlei andere stoffen.

Totaalbeeld interviews

De conclusie uit de interviews is dat de AIM gezien wordt als een erg waardevol, zo niet noodzakelijk instrument, dat wel verbetering nodig heeft. Het doen van een melding door een bedrijf via de AIM blijkt in de praktijk lastig. Dat blijkt uit het grote aantal verzoeken van bedrijven bij bevoegde gezagen om ondersteuning (bevinding uit de interviews) en op grond van het grote aantal onvolledige meldingen (bevinding uit de enquêtes).

Daarnaast wordt ook geconstateerd dat het zonder de AIM (bijna) niet mogelijk is een goede melding te doen. Deze afhankelijkheid van de AIM vormt een punt van zorg dat in een aantal interviews met de brancheverenigingen naar voren kwam. De AIM is echt nodig om overzicht te houden, dat blijkt uit ongeveer alle interviews. Het is een noodzakelijk hulpmiddel voor overheden en bedrijven om het Activiteitenbesluit te kunnen uitvoeren. Dit leidt tot een grote afhankelijkheid van de tool. Een aantal branchevertegenwoordigers maakt zich zorgen dat er een situatie ontstaat waarin regelgeving zo ingewikkeld wordt dat het bijna alleen nog naar de praktijk vertaald kan worden met behulp van computerprogramma's, zoals met de AIM. De betrokkenen vinden dat niet wenselijk vanuit het kenbaarheidvereiste van wet- en regelgeving. Mede vanuit deze achtergrond uiten deze betrokkenen zorgen over verdere uitbreiding van het Activiteitenbesluit, omdat het in hun ogen steeds lastiger wordt te doorgronden wat de effecten daarvan zijn voor individuele bedrijven.

Samenvatting

Uit de interviews blijkt:

- De AIM is een goede tool. Het is een noodzakelijk instrument om het Activiteitenbesluit te kunnen uitvoeren.
- De afhankelijkheid van het AIM om overzicht te kunnen krijgen in het complexe Activiteitenbesluit wordt door een aantal geïnterviewden als zorgpunt benoemd.
- Overheden constateren dat bedrijven doorgaans inhoudelijk en technisch hulp nodig hebben van derden om te kunnen werken met de AIM.
- Zowel overheden als bedrijfsleven zijn van mening dat de AIM verbeterd kan worden.

5 Meldingen en bedrijvenbestand

5 MELDINGEN EN BEDRIJVENBESTAND

5.1 Meldingen

Afdeling 1.2 van het Activiteitenbesluit bevat de bepalingen met betrekking tot de melding. Een melding Activiteitenbesluit is verplicht bij het oprichten of veranderen van een type B of type C inrichting. Type A inrichtingen hoeven geen melding te doen. De melding moet uiterlijk 4 weken voor de oprichting of verandering gedaan worden. Formeel is de melding vormvrij en mag een bedrijf de vereiste gegevens op elke gewenste wijze naar het bevoegd gezag sturen. In de praktijk wordt vaak gebruik gemaakt van de AIM voor het doen van de melding.

5.1.1 Resultaten enquêtes

Beeld gemeenten

Uit het onderzoek blijkt dat 28% van de meldingen voor het oprichten of het veranderen van inrichtingen type B niet digitaal zijn ingediend met de AIM. Het aandeel digitale meldingen via de AIM is daarmee in 2012 lager dan in 2010 en 2009 (beide 87%). Het melden met behulp van de AIM is geen verplichting, maar wordt vanuit de rijksoverheid wel gestimuleerd. Uit het onderzoek blijkt dat 20% van de gemeenten naast de AIM een papieren meldingformulier beschikbaar stelt (19 van de 94 respondenten).

Uit de monitor 2012 blijkt dat 91 gemeenten in 2012 in totaal 4332 meldingen hebben ontvangen voor het oprichten of veranderen van inrichtingen type B. In deze 91 gemeenten waren op 31 december 2012 naar schatting 81.627 inrichtingen type B in werking.
Van deze meldingen was 54% volledig en 46% onvolledig. Van de volledige meldingen is bij 34% van de gevallen ondersteuning aangeboden. Dit is 18% van het totale aantal meldingen. Hieruit kan worden afgeleid dat zonder ondersteuning 64% van de meldingen onvolledig was. Dit komt overeen met de resultaten uit 2010 (60% onvolledig zonder hulp), maar wijkt sterk af van 2009 (30% onvolledig zonder hulp). Gegevens die door gemeenten genoemd worden als relatief vaak ontbrekend zijn gegevens die bij de melding dienen te worden gevoegd, zoals plattegrondtekeningen en situatieschetsen.

Van de gecontroleerde inrichtingen is geconstateerd dat in 7% van de gevallen niet is voldaan aan de meldingsplicht conform artikel 1.10. Activiteitenbesluit. Dit percentage ligt in de orde van grootte van de percentages van de monitor in 2009 en 2010. Het percentage bedrijven dat niet voldoet aan de meldingsplicht, terwijl dat wel had gemoeten, is een factor hoger dan deze 7%. Immers, niet alle gecontroleerde bedrijven zullen in 2012 te maken hebben gehad met een ontwikkeling die hen verplichtte een melding te doen.

Voor bevoegd gezagsinstanties is een ICT-beheeromgeving beschikbaar voor het beheren van meldingen die zijn ingediend via de AIM. In totaal 57% van de gemeenten maakt gebruik van deze beheeromgeving.

Bij opmerkingen over meldingen is aangegeven dat het melden lastig blijft. AIM wordt voor drijvers van inrichtingen als klantonvriendelijk beschouwd. Opmerkelijk is de toename van het aantal papieren meldingen, ondanks een afname van het aantal gemeenten dat een papieren formulier aanbiedt.

Beeld waterbeheerders
In totaal 135 van de 417 meldingen voor het oprichten of veranderen van een type B-inrichting die in 2012 zijn ingediend bij de waterbeheerders waren volledig zonder ondersteuning van de waterbeheerders. 67% van de meldingen in 2012 was dus onvolledig.

De helft van de waterkwaliteitsbeheerders geeft aan dat bij de meldingen die via de gemeente / AIM binnen komen en bedoeld zijn voor de waterbeheerder, via de gemeente geen ondersteuning wordt geboden bij het invullen van de formulieren. Voor vragen wordt direct doorverwezen naar de waterbeheerder. Omgekeerd is dit ook het geval en geeft 60% van de respondenten van het waterschap aan geen ondersteuning te bieden bij meldingen die bedoeld zijn voor de gemeente.

Over de volledigheid van de meldingen is onder andere het volgende opgemerkt: "*Enkel de melding en daaruit volgende artikelen worden doorgezet. De daar aan ten grondslag liggende gegevens worden zelden meegestuurd, dus is niet te bepalen in hoeverre volledigheid van toepassing is.*"

Beeld provincies
In totaal 57% van de bij de provincies ingediende meldingen in 2012 was onvolledig.

5.1.2 Resultaten interviews

Reactieve houding bedrijven

Mening overheden
In de interviews gaven enkele overheden aan dat de meerderheid van de bedrijven bij oprichting of een verandering van de inrichting niet uit zichzelf een melding doet. De overheden constateren geen onwil bij de bedrijven, maar een gebrek aan kennis. Vaak weten bedrijven niet dat ze een melding moeten doen. Gemeenten sturen in zo'n geval vaak zelf een brief naar de bedrijven met het verzoek om een melding te doen. De ervaring is dat bedrijven dan in het algemeen bereid zijn de melding te doen.

Mening bedrijfsleven
Vanuit de interviews met de brancheverenigingen komt het beeld naar voren dat ze weinig zicht hebben op hoe hun leden omgaan met de meldingsplicht. De branches refereren vaak aan het feit dat veel bedrijven in het verleden van rechtswege gemeld zijn op het moment dat hun branche onder het Activiteitenbesluit is komen te vallen. Verder geven ze aan dat er vanwege de economische situatie niet veel nieuwe bedrijven opgericht worden.

De brancheverenigingen blijken op grond van de interviews weinig zicht te hebben op het verloop van de meldingen. Aangezien ze er weinig vragen over krijgen van de leden, gaan ze er vanuit dat het wel goed zit.

Compleetheid meldingen

Mening overheden
Ook uit de interviews met de overheden blijkt duidelijk dat ingediende meldingen vaak niet compleet zijn. Meer dan de helft van de geïnterviewden van de overheid (met name de gemeenten) geeft aan dat de meldingen overwegend niet volledig zijn. In de interviews is uitvoerig ingegaan op de achterliggende redenen hiervoor. De ontbrekende gegevens bij een melding betreffen vaak de bijlagen en / of tekeningen die ingediend moeten worden bij de melding. Het gaat dan bijvoorbeeld om bouwkundige tekeningen,

rioleringstekeningen of gegevens van de geluidsproductie. Een probleem hierbij is dat er in een aantal gevallen gegevens worden gevraagd die niet aansluiten bij de praktijk. Een voorbeeld is de rioleringstekening die bijgevoegd moet worden. Bedrijven hebben deze tekening in veel gevallen niet. In veel gevallen betreft het ook nog een bedrijf waar alleen sanitair afvalwater wordt geloosd. In dat geval is de vraag voor een rioleringstekening niet erg relevant, aldus een geïnterviewde.
Daarnaast zijn bedrijven soms ook gewoon gemakkelijk bij het indienen van de melding, volgens de geïnterviewden.

Samengevat komt het er op neer dat het niet compleet zijn van de melding meerdere oorzaken heeft. De eerste reden is dat gegevens simpelweg niet beschikbaar zijn. Daarnaast weten bedrijven niet altijd dat ze bepaalde gegevens aan moeten leveren (bijvoorbeeld omdat ze niet weten dat ze op een gezoneerd bedrijventerrein zitten) en dienen bedrijven ook welbewust de melding incompleet in, aldus de geïnterviewden.

Belang compleetheid melding

Mening overheden
De decentrale overheden constateren overwegend dat volgens hen niet de melding het belangrijkst is, maar het voldoen aan de voorschriften. Uit de interviews blijkt dat het belang volgens de overheden achtereenvolgens is:

1. het voldoen aan de voorschriften,
2. het indienen van een melding en
3. de volledigheid van de melding.

Binnengekomen meldingen worden doorgelezen en worden gecontroleerd op juistheid en volledigheid. De meldingen worden gecheckt op basis van kennis die de desbetreffende ambtenaar zelf heeft. Als er vraagtekens zijn dan wordt, afhankelijk van het bevoegd gezag, het bedrijf gebeld, een brief gestuurd of een controle ingepland. De melding wordt dan vaak wel geaccepteerd maar ook gecontroleerd bij het bedrijf. Een gemeente gaf in een interview nog aan standaard een controle uit te voeren bij een bedrijf als een activiteit ontbreekt in de melding waarvan de gemeente sterk het vermoeden heeft dat deze activiteit wel plaats zou moeten vinden bij een bepaald type bedrijf.

Ongeveer de helft van de geïnterviewde overheden (met name de gemeenten) geeft aan dat aanvullende gegevens worden gevraagd indien de melding niet compleet is. In de meeste gevallen wordt de melding dan alsnog compleet gemaakt. Een voorbeeld van de wijze waarop een gemeente omgaat met incomplete meldingen: *“Als meldingen niet compleet zijn dan wordt om aanvullingen verzocht. Vrij regelmatig worden bedrijven door handhaving aangeschreven over een niet complete melding. Er wordt dan een termijn van een maand gegeven om alsnog een complete melding in te dienen.”*

In de meeste gevallen krijgen de bedrijven nog ruim de tijd om de melding aan te vullen. Als de melding vervolgens nog niet compleet is, dan gaat de zaak bij sommige overheden over naar handhaving. In enkele gevallen wordt er een dwangsom opgelegd en ook daadwerkelijk geïnd. Eén gemeente stelt dat als een melding, ook na diverse herinneringen, al niet compleet is dat dan vermoedt kan worden dat het naleefgedrag ook niet goed is.

Samenvatting

Uit de enquêtes en interviews blijkt:

1. Meldingen zijn vaak niet compleet.
2. De gegevens die worden gevraagd sluiten in een aantal gevallen niet aan op de praktijk. Dit hoeft geen probleem te zijn omdat dit vaak wordt opgelost door een bezoek van de toezichthouder.
3. Geschat wordt dat het merendeel van de bedrijven niet uit zichzelf een melding doet.
4. De decentrale overheden prioriteren bij de meldingen als volgt: 1. het voldoen van bedrijven aan de voorschriften, 2. Het indienen van een melding door een bedrijf en 3. de volledigheid van de melding.

5.2 Bedrijvenbestand actueel houden

De vraag is voorgelegd in hoeverre overheden een volledig en actueel overzicht hebben van alle bedrijven waarvoor zij bevoegd gezag zijn en wat de gevolgen zijn van het Activiteitenbesluit voor het actueel houden van het bedrijvenbestand.

Actualisatie na inwerking treden Activiteitenbesluit

Mening overheden

Uit de interviews blijkt dat gemeenten en provincies veelal direct na het inwerking treden van het Activiteitenbesluit het gehele bedrijvenbestand hebben doorgelicht. In de huidige situatie wordt het bedrijvenbestand veelal geactualiseerd als er iets speelt bij een bedrijf, als er een melding binnenkomt of als er een vergunningprocedure loopt.
Gemeenten geven aan dat het bedrijvenbestand het beste actueel gehouden kan worden door middel van het uitvoeren van controles. Dit beeld wordt onderschreven door milieudiensten en provincies. Naast reguliere controles vindt actualisatie in een deel van de gemeenten plaats op basis van een schouw in deelgebieden en door middel van gevelcontroles. Indien er panden bekend zijn waar veel verloop is (bedrijfsverzamelgebouwen) gaan de toezichthouders regelmatiger langs.

> ***"Het actueel houden van het bedrijvenbestand vormt bij wijze van spreken een dagtaak. Het betreft het verwerken van wijzigingen zoals Wabo, VVGB, OBM en het terug krijgen van de bevoegdheid van de gemeente. Een IPPC bedrijf is een type C geworden, betonbedrijven zijn grotendeels type B maar GS is weer bevoegd gezag.***
> **Bron: medewerker provincie**

Het actueel houden van het bedrijvenbestand wordt in die zin volgens de overheden niet anders uitgevoerd in vergelijking met de periode voorafgaand aan het in werking treden van het Activiteitenbesluit.

Het beeld bij gemeenten, milieudiensten en provincies is dat het actueel houden van het bedrijvenbestand het meest wordt belemmerd door de vele veranderingen die de laatste jaren vanuit wetgeving worden doorgevoerd. Dit wordt met name door provincies als een probleem beschouwd.

> ***''Het bedrijvenbestand is actueel maar het is niet zo dat je daar alle informatie uit kunt halen. Je kunt er bijvoorbeeld niet uithalen onder welk type het bedrijf valt zoals genoemd in het Activiteitenbesluit."***
> **Bron: medewerker gemeente**

Een aantal gemeenten constateert dat de actualiteit van het bedrijvenbestand achteruit kan gaan omdat type A bedrijven zich niet meer hoeven te melden en type B bedrijven zich vaak niet spontaan melden.
Gemeenten hebben overwegend geen volledig beeld van alle type A inrichtingen, maar wel van alle meldingsplichtige bedrijven. Spontane meldingen van type B bedrijven komen, aldus de gemeentelijke gesprekspartners, niet vaak binnen.

> ***"Er is wel een bedrijvenlijst maar in deze lijst is de indeling in type A, B en C niet te vinden. Dit wordt ook niet bijgehouden in het bedrijvenbestand. Alle meldingen zitten wel in het bedrijvenbestand."***
> **Bron: medewerker RWS**

De waterbeheerders geven aan dat bedrijven die voorheen een Wvo vergunning hadden goed in beeld zijn. Bedrijven die zich melden op grond van het Activiteitenbesluit worden opgenomen in het systeem, maar in het bedrijvenbestand wordt veelal niet geregistreerd om welk type bedrijf het gaat.
De waterbeheerders geven aan dat ze ook gebruik maken van c.q. afhankelijk zijn van gemeenten ten aanzien van het actueel houden van het bedrijvenbestand voor meldingsplichtige bedrijven. In het algemeen geven waterbeheerders aan dat ze niet intensief kijken naar bedrijven waarvoor ze bevoegd gezag zijn, maar die ze nog niet kennen.

Samenvatting

Uit de interviews blijkt:

- Het Activiteitenbesluit heeft geen invloed op het feit of alle bedrijven in beeld zijn.
- Wel is het lastig om de type aanduiding van bedrijven actueel te houden in het bedrijvenbestand.
- Het zicht houden op nieuwe type A bedrijven is moeilijker omdat deze zich niet meer hoeven te melden.
- De manier van inventariseren van nieuwe bedrijven is niet gewijzigd.

6 Toezicht, Handhaving en Naleving

6 TOEZICHT, HANDHAVING EN NALEVING

6.1 Toezicht- en handhavingsstrategie (enquêtes)

Beeld gemeenten

Uit de enquête ontstaat het beeld dat gemeenten van mening zijn dat het toezicht op de naleving in 2012 minder goed uitvoerbaar was dan in 2010. Op de stelling "*het toezicht op de naleving van het Activiteitenbesluit is over het algemeen goed uitvoerbaar*", reageerde 49% van de respondenten het eens te zijn met de stelling en 13% het (zeer) oneens te zijn met de stelling. In 2010 was dit 70,8% ((zeer) eens), respectievelijk 5,9% ((zeer) oneens).

Als het gaat om het toezicht op de naleving van specifieke milieuonderwerpen in het Activiteitenbesluit blijkt dat gemeenten overwegend van mening zijn dat dit goed uitvoerbaar is. Het meest kritisch zijn de gemeenten over de handhaafbaarheid van het onderwerp lucht, waarbij 16% het oneens is met de stelling dat dit goed uitvoerbaar is.

In de algemene opmerkingen bij de enquête hebben gemeenten aangegeven dat de omvang van het Activiteitenbesluit het besluit onoverzichtelijk maakt voor gebruikers. Een ander punt van zorg bij een deel van de gemeenten is dat er discussie over de voorschriften ontstaat. De betreffende respondenten geven te kennen dat deze voorschriften niet voldoende concreet in het Activiteitenbesluit zijn opgenomen[12].

Voor de resultaten ten aanzien van handhaving op grond van de zorgplicht (zie paragraaf 3.3).

Beeld waterbeheerders

Over het toezicht op de naleving van het Activiteitenbesluit in zijn algemeenheid is het merendeel van de waterkwaliteitsbeheerders negatief. In totaal 60% van de respondenten is het oneens met de stelling dat het toezicht op de naleving van het Activiteitenbesluit in het algemeen goed uitvoerbaar is. Redenen hiervoor zijn de vele uitzonderingen, de slechte leesbaarheid van het besluit en de complexe en 'open en vage' normstelling. Met name over de handhaving van de directe lozing zijn de waterkwaliteitsbeheerders negatief, waarbij door de waterbeheerders is aangegeven dat de voorschriften lastig te handhaven zijn.

Geconstateerd wordt dat de waterbeheerders in de enquête een groot aantal opmerkingen plaatsen bij de uitvoerbaarheid van het toezicht op de naleving, en specifiek bij de handhaafbaarheid van directe lozingen. Uit de toelichtende opmerkingen blijkt dat de waterbeheerders moeite hebben om invulling te geven aan het Activiteitenbesluit, en met name de zorgplicht (zoals ook beschreven in paragraaf 3.3). Voorbeelden van opmerkingen zijn:

- *"Complex door zijn (toenemende) omvang; open en vage normen."*
- *"Vaak doelvoorschriften (bv zorgplicht). Is moeilijk te handhaven."*
- *"Beoordelen van de zorgplicht is in de praktijk vaak lastig."*
- *"De regels zijn te onoverzichtelijk en slecht vindbaar in het gehele besluit + regeling. Veel over en weer verwijzingen."*
- *"De voorschriften in het activiteitenbesluit zijn erg oppervlakkig. Voorheen in de vergunning stonden de voorschriften uitgeschreven die per bedrijf van toepassing waren."*

[12] Eenzelfde beeld komt naar voren uit de interviews (zie paragraaf 2.7). Daarbij is aangetekend dat deze kwestie voorheen ook speelde bij de vergunningvoorschriften.

- *"Toezicht op de naleving AB is moeilijker uitvoerbaar (irt vergunningverlening voorheen). De regels zijn onduidelijk voor ondernemer".*

Uit deze opmerkingen kan worden afgeleid dat de betreffende waterbeheerders voor een deel moeite hebben met de tekst van het Activiteitenbesluit, maar (vooral) ook met de nieuwe systematiek ten opzichte van de oude (vertrouwde) werkwijze.

6.2 Toezicht en handhavingsstrategie (interviews)

Mening overheden

Uit de interviews met de overheden blijkt dat bij bijna alle overheden de toezicht- en handhavingstrategie niet is gewijzigd met het in werking treden van het Activiteitenbesluit. De toezicht- en handhavingsstrategie wordt niet bepaald door de indeling van bedrijven in type A, B of C. De frequentie van de bezoeken is bijvoorbeeld afhankelijk van de indeling in VNG categorieën, de oude BUGM categorie-indeling, het aantal overtredingen, de risico's van een bedrijf en de beschikbare capaciteit voor toezicht. Bedrijven waar vaak overtredingen plaats vinden worden bijvoorbeeld vaker bezocht. De controlefrequentie staat los van het Activiteitenbesluit, aldus enkele geïnterviewden.

"De (risico-analyse) voor de toezicht- en handhavingstrategie is niet veranderd vanwege het Activiteitenbesluit. Op basis van deze strategie kijk je naar risico's. Bijvoorbeeld de verwachting van aanwezigheid van gevaarlijke stoffen of geurhinder. Als je dit optelt krijg je een indicatie van de risico's van een bedrijf. Ook is de strategie afhankelijk van het aantal overtredingen bij een bedrijf. "

Bron: medewerker gemeente

Het beeld bij enkele waterschappen is dat de toezichtstrategie onder andere wordt bepaald door de voormalige bezoekfrequentie van de oude Wvo-vergunningplichtige bedrijven. Het Activiteitenbesluit heeft nog geen invloed gehad op de toezichtstrategie. Enkele waterschappen geven aan dat ze wel werken aan de aanpassing van de strategie en prioritering. In de toezichtstrategie van de waterschappen zit niet alleen het toezicht ten aanzien van het Activiteitenbesluit maar ook toezicht op activiteiten bij watergangen, oppervlaktewaterwaterkeringen en grondwateronttrekkingen (geregeld in de Keur). Het Activiteitenbesluit is dus slechts een onderdeel van de toezichtstrategie.

Eén van de waterbeheerders geeft aan dat het Activiteitenbesluit nog niet expliciet invloed heeft gehad op de toezichtstrategie, maar misschien wel impliciet: *"bedrijven met alleen op- en overslag worden nu minder vaak gecontroleerd dan voorheen. Bij deze bedrijven worden alleen voorschriften voor onopgeloste bestanddelen en good houskeeping gecontroleerd en daar besteed je in totaal minder tijd aan dan voorheen. Op- en overslagbedrijven type B kun je beter een aantal keer per jaar controleren gedurende bijvoorbeeld 15 minuten in plaats van éénmaal per jaar gedurende 2 uur. Indien het bedrijf voldoet aan good houskeeping dan hoef je ook niet te vrezen dat er overschrijding van de normen plaatsvindt".*

6.3 Rol toezichthouder (interviews)

Mening overheden

Met de invoering van het Activiteitenbesluit heeft een verschuiving van vergunningverlening naar handhaving plaatsgevonden. Dit heeft volgens de geïnterviewden twee effecten: 1) uitbreiding van de taken van de handhaver en 2) minder sturing aan de voorkant door vermindering van het vooroverleg.

Ruim een kwart van de geïnterviewde overheden geeft aan dat de interne organisatie is aangepast als gevolg van onder andere het Activiteitenbesluit. De formatie is teruggebracht, met name bij vergunningverlening. Soms heeft wel een uitbreiding van de formatie bij handhaving plaatsgevonden.

Uitbreiding taken handhaving
De mening van een vijfde van de geïnterviewden van de overheden is dat de taken van handhaving de afgelopen jaren steeds verder zijn uitgebreid. Hiervoor wordt een aantal redenen gegeven:

- de voorbereidingstijd voor een controle is groter omdat slechts in grote lijnen of niet bekend is welke activiteiten plaatsvinden bij een bedrijf;
- achteraf moet de toezichthouder soms meer uitzoeken omdat slechts in grote lijnen of niet bekend is welke activiteiten plaatsvinden bij een bedrijf;
- de handhaver moet gesprekken met bedrijven voeren om te komen tot een volledige melding;
- het vooroverleg is verminderd, waardoor soms zaken achteraf moeten worden hersteld;
- zaken moeten achteraf (naar aanleiding van een toezichtsbezoek) worden hersteld.
  Als voorbeeld hiervan geeft een milieudienst aan dat de koppeling tussen melding Activiteitenbesluit en tussen vergunning (bouwdeel) nog niet goed is gelegd in de praktijk, wat noodzaakt achteraf zaken te herstellen. Bij veel vergunningverleners voor het bouwdeel of bij bouwinspecteurs is niet bekend dat een melding Activiteitenbesluit een indieningsvereiste is voor een aanvraag omgevingsvergunning. De vergunningverlener bouw is vaak de casemanager voor een aanvraag omgevingsvergunning.

Bovenstaande zaken zijn volgens de betrokken overheden voor een belangrijk deel terug te voeren op de onvolledige meldingen en complexiteit en gelaagdheid in normstelling in het Activiteitenbesluit. In vergelijking met een melding was bij een vergunning uitgebreider omschreven welke activiteiten plaatsvonden binnen een inrichting en waren alle voorschriften in één document terug te vinden. Illustratief in dat kader is een uitspraak van een milieudienst:

> *"Het verschil voor handhaving is dat ze nu minder weten wat ze kunnen verwachten bij een controle. Bij vergunningen was dit al omschreven. Bijvoorbeeld er staat ineens een verfspuitcabine die je niet had verwacht. Dat kan dan meer tijd kosten omdat je op kantoor later iets uit moet zoeken. Doordat je niet precies weet wat je kunt verwachten is de inschatting dat de gemiddelde tijd die je aan een controle besteed naar verwachting toch langer is. Maar je wint veel aan de voorkant bij vergunningverlening".*

En een opmerking van een waterschap:

> *"De voorschriften uit het Activiteitenbesluit zijn zo algemeen dat je die eerst moet controleren achter het bureau voordat je naar een bedrijf gaat. Bij de voorbereiding voor toezicht weet je nooit wanneer het voldoende is uitgezocht: "Ben ik klaar of zit er nog ergens een addertje onder het gras in een andere regeling die ik niet heb gezien?"*

Minder sturing aan de voorkant
Een ander effect dat enkele geïnterviewden vanuit de overheid constateren is dat het vooroverleg is verschoven naar toezicht en handhaving. "*Voorheen was er eerder een gesprek met bedrijven, voorafgaand aan het treffen van maatregelen. Nu is er een verschuiving opgetreden van het zaken regelen aan de voorkant naar de achterkant door toezicht en handhaving. Nu wordt achteraf gekeken of de maatregelen bij bedrijven goed zijn geregeld.*"

6.4 Kennisniveau (interviews)

Mening overheden

De mening van ruim een derde van de overheden is dat er voldoende kennis aanwezig is om het Activiteitenbesluit te kunnen uitvoeren. Hierbij wordt het bijhouden van alle wijzigingen in het Activiteitenbesluit, in combinatie met alle andere wijzingen in het omgevingsrecht, als lastig ervaren. De kennis wordt bijgehouden door het volgen van schakeldagen van InfoMil, het organiseren van interne cursussen en veel lezen en discussiëren over het Activiteitenbesluit.

Hierbij wordt door enkele waterbeheerders opgemerkt dat het Activiteitenbesluit zo complex is dat je er een jurist bij moet halen en dat de juridische kennis van het Besluit nu belangrijk is.

Opvallend is dat de overheden van mening zijn dat het kennisniveau voldoende is, maar dat ook bij een derde van de overheden de indruk van vergunningverleners is dat er bij handhaving een kennisachterstand is. Hierbij wordt opgemerkt dat dit wel gemeleerd is en het kennisniveau per persoon verschilt. Omgekeerd wordt ook een enkele keer vanuit handhaving opgemerkt dat de indruk is dat er een kennisachterstand is bij vergunningverlening.

Met name de provincies en ook een milieudienst c.q. omgevingsdienst geven aan dat er nog behoefte is aan cursussen waarin het Activiteitenbesluit vanaf de grond af aan wordt uitgelegd (beginnerscursussen).

Mening bedrijfsleven

Een groot deel van de geïnterviewde branchevertegenwoordigers geeft aan dat de kennis van de handhavers van het Activiteitenbesluit en van de activiteiten nog tekortschiet. Dit wordt gekoppeld aan de complexiteit van het Activiteitenbesluit en aan het feit dat er verschuivingen hebben plaatsgevonden in het bevoegde gezag (bijvoorbeeld het toezicht op de afvalverwerkende bedrijven).

Illustratief voor het bovenstaande is dat een geïnterviewde van de provincies aangeeft dat hij het niet onmogelijk acht dat een deel van de handhavers nog steeds de oude vergunningvoorschriften erbij pakt om de complexere inrichtingen te controleren. Dit laatste wordt bevestigd door de interviews met de brancheverenigingen. Die geven ook aan dat er nog vaak gehandhaafd wordt met de oude vergunningvoorschriften in de hand.

Samenvatting

Uit de enquêtes en de interviews blijkt:

- Gemeenten zijn overwegend van mening dat het toezicht op de naleving van het Activiteitenbesluit goed uitvoerbaar is, maar lijken daar in 2012 minder positief over dan in 2010. Waterkwaliteitsbeheerders zijn overwegend van mening dat het toezicht op de naleving <u>niet</u> goed uitvoerbaar is. Ook provincies blijken moeite te hebben met het toezicht op de naleving van het Activiteitenbesluit.
- De rol van de toezichthouder is veranderd als gevolg van het Activiteitenbesluit, het vraagt meer inspanningen van de handhavers
- De toezicht- en handhavingstrategie zijn niet aangepast als gevolg van het Activiteitenbesluit.
- Het kennisniveau van de handhavers laat volgens het bedrijfsleven nog te wensen na. Overheden geven aan dat de ontwikkelingen in het Activiteitenbesluit en aanverwante wet- en regelgeving erg snel gaan en dat er behoefte is aan cursussen.
- Het bijhouden van alle wijzigingen in het Activiteitenbesluit, in combinatie met alle andere wijzingen in het omgevingsrecht, wordt door toezichthouders als lastig ervaren.

6.5 Naleving door bedrijven (interviews)

Mening bedrijfsleven
Het algemene beeld uit de interviews met de brancheverenigingen is dat de bedrijven op zich uit de voeten kunnen met de voorschriften van het Activiteitenbesluit. De basishouding van bedrijven is dat ze zich correct willen gedragen en willen voldoen aan milieuregels. Zij geven aan dat de meeste bedrijven niet erg veel begrijpen van hoe de hele milieuregelgeving van het Activiteitenbesluit in elkaar zit. De daadwerkelijke voorschriften worden echter vaak wel begrepen. Zo weten bedrijven met een gasflessenopslag vaak wel wat de eisen vanuit de PGS 15 aan de opslag zijn, maar begrijpen zij niet hoe deze regelgeving verder is verankerd in het gehele systeem.

Mening overheden
De indruk van overheden is dat de naleving van de voorschriften niet wezenlijk gewijzigd is door de invoering van het Activiteitenbesluit. Exacte cijfers hierover zijn echter niet voor handen.

Mening overheden en bedrijfsleven
Bedrijven en overheden geven aan dat er nog wel af en toe discussies zijn over de interpretatie van de voorschriften. In de praktijk komen ze hier in goed overleg vaak wel uit. Dergelijke discussies bestonden er voor het Activiteitenbesluit ook over de voorschriften in de vergunningen. Het is niet mogelijk dit geheel te voorkomen.

Samenvatting

Uit de interviews blijkt:
- Het beeld van de branches is dat bedrijven uit de voeten kunnen met de regels die er zijn.
- De overheden geven aan dat het wel werkt maar af en toe zijn er wel discussies over de interpretatie van voorschriften.
- De eerste indruk is dat de naleving van de voorschriften niet wezenlijk gewijzigd is. Exacte cijfers hierover zijn niet voorhanden.

7 Conclusies en verbeterpunten

7 CONCLUSIES EN VERBETERPUNTEN

7.1 Inleiding

In dit hoofdstuk zijn de belangrijkste conclusies en verbeterpunten op basis van de resultaten en de analyse van de interviewgesprekken en de enquêtes weergegeven.

In paragraaf 7.2 worden algemene conclusies getrokken over de doeltreffendheid van het Activiteitenbesluit. In paragraaf 7.3 worden conclusies getrokken over de werking van het Activiteitenbesluit in de praktijk. In paragraaf 7.4 worden de verbeterpunten voor het Activiteitenbesluit en de uitvoering daarvan besproken.

7.2 Conclusies doeltreffendheid Activiteitenbesluit

Beoogd doel van de wetgever met het Activiteitenbesluit
Om conclusies te kunnen trekken over de doeltreffendheid van het Activiteitenbesluit in de praktijk worden de bevindingen uit het onderzoek afgezet tegen hetgeen de wetgever beoogde met de invoering van het Activiteitenbesluit. De doelstellingen van het Activiteitenbesluit zijn ontleend aan de Nota van toelichting van het Activiteitenbesluit (Staatsblad 2007, 415).

Uitgangspunt van het Activiteitenbesluit is om zoveel mogelijk inrichtingen onder algemene regels te brengen. De Nota van toelichting geeft aan dat de nieuwe algemene regels en hun grotere toepassingsbereik leiden tot:

1. een verbeterde uitvoering en handhaving op basis van effectievere en uniformere regels en daarmee een doeltreffender bescherming van het milieu;
2. een efficiencywinst in de vorm van een aanzienlijke reductie van de administratieve lasten door vermindering van de meet-, registratie- en onderzoeksverplichtingen van bedrijven.

Daarbij zijn de volgende uitgangspunten benoemd voor de algemene regels:

- nieuwe normen leiden voor branches niet tot een substantiële lastenverzwaring;
- zoveel mogelijk uniform, maar ook ruimte voor flexibiliteit en innovatie;
- geen toename van de bestuurlijke lasten.

Onderstaand zijn conclusies getrokken over doeltreffendheid van het Activiteitenbesluit op basis van bovengenoemde doelstellingen en uitgangspunten.

Conclusies doeltreffendheid

1. *Op basis van de meningen van overheid en bedrijfsleven kan geconcludeerd worden dat aan de beoogde voorwaarden (effectievere en uniformere regels) is voldaan om tot een doeltreffender bescherming van het milieu te komen.*
   Uit de gesprekken met de overheden en het bedrijfsleven blijkt dat de betrokkenen in de praktijk positief zijn over de uniformiteit en eenduidigheid in de regelgeving als gevolg van de algemene regels. Het bedrijfsleven en enkele overheden constateren verder dat de rechtszekerheid is toegenomen. Het algemene beeld van de overheden is bovendien dat het beschermingsniveau onder het Activiteitenbesluit hetzelfde is gebleven. De ruimte voor flexibiliteit door middel van maatwerkvoorschriften wordt als voldoende ervaren.

2. *Het Activiteitenbesluit werkt in de praktijk goed.*
   Het systeem van het Activiteitenbesluit blijkt in de praktijk goed werkbaar. Er zijn enkele verbeterpunten ten aanzien van met name de leesbaarheid van het Activiteitenbesluit. Voor het overige blijkt uit de interviews dat als gevolg van de ontwikkelingen in het Activiteitenbesluit met name de kennisontwikkeling van de toezichthouders investeringen vraagt om het toezicht op de naleving van het Activiteitenbesluit adequaat uit te kunnen voeren.
   Uit de interviews blijkt dat de benodigde kennisontwikkeling bij de invoering van het Activiteitenbesluit goed geborgd was (o.a. met de cursus 'Train de Trainer', waarbij middelen beschikbaar waren om collega's op te leiden). Meerdere geïnterviewden geven aan dat een dergelijke (kostenloze) training in latere jaren bij nieuwe ontwikkelingen in het Activiteitenbesluit is gemist.

3. *Het bedrijfsleven constateert dat sprake is van administratieve lastenvermindering.*
   Uit de gesprekken met de brancheverenigingen blijkt dat men van mening is dat het systeem van algemene regels bijdraagt aan de administratieve lastenverlichting voor de bedrijven, omdat een melding minder tijd en moeite (en dus geld) kost dan een vergunningprocedure. Ook blijkt uit de interviews dat de brancheverenigingen van mening zijn dat het milieutechnische deel als gevolg van de nieuwe algemene regels niet is verzwaard. In die zin concluderen de brancheverenigingen dat de intensieve contacten met de wetgever hun vruchten hebben afgeworpen.
   Uit de interviews blijkt aan overheidszijde een verschuiving van menskracht van vergunningverlening naar handhaving, als gevolg van de toepassing van de algemene regels. Dit stemt overeen met de verwachtingen bij de invoering van het Activiteitenbesluit.

7.3 Conclusies werking van het Activiteitenbesluit in de praktijk

In deze paragraaf zijn voor de verschillende onderdelen van het juridisch instrumentarium conclusies getrokken over de werking in de praktijk. Het betreft de volgende onderdelen van het juridisch instrumentarium:

1. Maatwerkvoorschriften
2. Zorgplicht
3. Doel- en middelvoorschriften
4. Verplichte, erkende en gelijkwaardige maatregelen
5. Gelaagdheid in normstelling

Bij elk van deze onderdelen wordt aangegeven wat het beoogde doel van de wetgever was, vervolgens worden conclusies getrokken.

Vervolgens worden conclusies getrokken voor de verschillende aspecten van de toepassing van het Activiteitenbesluit. Het betreft achtereenvolgens:

6. Informatievoorziening
7. Meldingen en bedrijvenbestand
8. Toezicht, handhaving en naleving

1. Maatwerkvoorschriften

Beoogd doel wetgever

Beoogd doel van het Activiteitenbesluit was regels te bieden die zoveel mogelijk uniform zijn, maar ook ruimte bieden voor flexibiliteit en innovatie. Waar nodig is ruimte voor maatwerk. Uit de Nota van toelichting bij het Activiteitenbesluit blijkt dat de wetgever het stellen van maatwerkvoorschriften wilde beperken tot incidentele en bijzondere gevallen.

Analyse
Uit het onderzoek (enquêtes en interviews) blijkt dat maatwerkvoorschriften beperkt gesteld worden en zich beperken zich tot de onderwerpen geluid en (in mindere mate) lozingen, waarvoor conform het Besluit toepassing van maatwerk past. Voor wat betreft absolute aantallen is het stellen van maatwerkvoorschriften in lijn met wat de wetgever beoogde; er is sprake van een beperkte toepassing van dit instrument.
Hier zijn twee kanttekeningen op zijn plaats. Ten eerste blijkt uit de interviews dat bij het bedrijfsleven sprake is van onbekendheid met het instrument en dat bij sommige overheden de ervaring beperkt is met toepassing van dit instrument. Dit kan tot gevolg hebben dat de mogelijkheden van dit instrument niet optimaal benut worden. Ten tweede blijkt uit de interviews dat maatwerkvoorschriften voor geluid vooral worden gebruikt om normen aan te scherpen en om het toezicht te vergemakkelijken. Op zichzelf hoeft dat geen probleem te zijn. Echter, voor horeca-inrichtingen blijken een aantal overheden over te gaan tot 'standaard' maatwerkvoorschriften, waarmee de inzet van dit instrument niet beperkt blijft tot incidentele en bijzondere gevallen.

***Conclusie:** maatwerkvoorschriften worden beperkt toegepast.*

2. Zorgplicht

Beoogd doel wetgever
Beoogd doel van het Activiteitenbesluit op grond van de Nota van toelichting is een zorgplichtbepaling op te nemen, die als uitgangspunt heeft dat de ondernemer ook bij niet concreet gereguleerde situaties de nodige aandacht aan de bescherming van het milieu dient te besteden.

Analyse
Uit de enquêtes en interviews blijkt dat gemeenten, milieudiensten en provincies geen of weinig ervaring hebben met handhaving op zorgplicht. Waterbeheerders hebben meer ervaring met de handhaving op de zorgplicht. Daarbij is behoefte aan meer (juridische) richtlijnen vooral ten aanzien van het vastleggen in maatwerkvoorschriften van de eisen waarop gehandhaafd kan worden.

***Conclusie:** bevoegde gezagen hebben geen / weinig ervaring met de zorgplichtbepaling of moeite met toepassing daarvan.*

3. Doel- en middelvoorschriften

Beoogd doel wetgever
Beoogd doel van de wetgever met de doel- en middelvoorschriften is bedrijven helderheid (middelvoorschriften) en waar mogelijk flexibiliteit (doelvoorschriften) te bieden in de manier waarop zij aan de wettelijke milieueisen kunnen voldoen.

Analyse
Uit de interviews blijkt dat de voorkeur van bedrijven voor doel- of middelvoorschriften mede afhankelijk is van de omvang van bedrijven. De overheden blijken overwegend van mening dat middelvoorschriften de handhaving eenvoudiger maken en voor bedrijven helderder zijn. Overheden geven in dit kader ook wel door middel van maatwerk invulling aan middelvoorschriften, bijvoorbeeld bij horeca-inrichtingen.

***Conclusie:** het systeem van doel- en middelvoorschriften blijkt werkbaar in de praktijk.*

4. Verplichte, erkende en gelijkwaardige maatregelen

Beoogd doel van de wetgever

In het Activiteitenbesluit zijn, waar mogelijk, gekwantificeerde doelvoorschriften opgenomen zoals emissiegrenswaarden. Dergelijke doelvoorschriften bieden de maximale vrijheid bij de keuze van de maatregelen om aan het doelvoorschrift te voldoen. Dit voordeel heeft echter voor ondernemers als nadeel dat ze niet uit het besluit kunnen aflezen, welke (technische) maatregelen moeten worden genomen om aan het besluit te voldoen. Om dit bezwaar weg te nemen is er bij een deel van de doelvoorschriften voor gekozen om in de ministeriële regeling erkende maatregelen op te nemen, die gekoppeld zijn aan een gekwantificeerd doelvoorschrift. Bij een erkende maatregel kan een ondernemer er zelf voor kiezen om een andere maatregel (gelijkwaardige maatregel) te treffen. Indien een ondernemer een andere dan een erkende maatregel heeft toegepast, moet het bevoegd gezag aan de hand van het relevante doelvoorschrift (achteraf in het kader van handhaving) beoordelen of er sprake is van gelijkwaardigheid. Ook voor verplichte maatregelen, kunnen gelijkwaardige maatregelen worden toegepast. Voor het toepassen daarvan moet het bedrijf vooraf toestemming krijgen van het bevoegd gezag, omdat verplichte maatregelen met het oog op de bescherming van het milieu dusdanig van belang worden geacht, dat ze in beginsel verplicht moeten worden toegepast.

Analyse

Uit de enquêtes en interviews blijkt dat alternatieven voor erkende maatregelen niet tot nauwelijks toegepast worden. Gelijkwaardige voorzieningen worden bijna niet aangevraagd en overheden hebben er weinig tot geen ervaring mee. De advisering door de werkgroep Beoordeling Gelijkwaardigheid blijkt in de praktijk niet aan de wensen van de geïnterviewden te voldoen, omdat het proces stroperig verloopt, aldus enkele geïnterviewden.

Conclusie: *alternatieven worden weinig toegepast. De huidige werkwijze van de landelijke toetsingscommissie voor het beoordelen van gelijkwaardige maatregelen werkt niet goed.*

5. Gelaagdheid in normstelling

Beoogd doel van de wetgever

In het Activiteitenbesluit is opgenomen of met betrekking tot een activiteit verplichte maatregelen zijn opgenomen. De maatregelen zelf zijn opgenomen in een ministeriële regeling. De redenen hiervoor zijn dat het veelal gaat om maatregelen van technische aard die vrij gedetailleerd zijn en het vanwege de voortdurende technische ontwikkelingen noodzakelijk is dat deze snel en eenduidig doorwerken in de nieuwe voorschriften. Door deze gelaagdheid in normstelling is het dus mogelijk om in het bedrijfsleven ontwikkelde alternatieven voor reeds geldende voorschriften op een vlotte generieke wijze onder de werkingssfeer van het Activiteitenbesluit te brengen. In de praktijk komt het er op neer dat in het besluit voornamelijk doelvoorschriften zijn opgenomen en in de ministeriële regeling voornamelijk middelvoorschriften en de mogelijkheid tot het opleggen van maatwerkvoorschriften.

Analyse

Uit de interviews blijkt dat de gelaagdheid in de normstelling lastig is in de uitvoeringspraktijk, vanwege de verwijzingen die het zoeken lastig maken. Overheden stellen dat zij hiermee om kunnen gaan maar het problematisch vinden om het uit te leggen aan een bedrijf. Uitgangspunt van het Activiteitenbesluit is dat de normen zijn gebaseerd op de recente en algemeen aanvaardbare milieuhygiënisch inzichten, vastgelegd als best beschikbare technieken (BBT). Uit de interviews blijkt dat de ministeriële regeling achter loopt op BBT en onvoldoende snel wordt aangepast. Er zijn bijvoorbeeld nieuwe PGS richtlijnen die niet zijn verwerkt in de ministeriële regeling. Dit geeft problemen bij bedrijven. Een voorbeeld is een bedrijf

dat vorig jaar een nieuwe vergunning heeft gekregen met een verwijzing naar een nieuwe PGS richtlijn maar nu onder het Activiteitenbesluit valt, waarin wordt verwezen naar de oude PGS richtlijn.

Conclusie: *de gelaagdheid is lastig in de uitvoeringspraktijk en draagt nog onvoldoende bij aan actualiteit.*

6. Informatievoorziening

Analyse

De AIM blijkt naar de mening van de geïnterviewden een goede tool en een noodzakelijk instrument voor overheden en bedrijven om het Activiteitenbesluit te kunnen uitvoeren. De afhankelijkheid van het AIM om overzicht te kunnen krijgen in het complexe Activiteitenbesluit komt in het onderzoek wel als zorgpunt van enkele geïnterviewden naar voren. De brancheverenigingen achten het noodzakelijk dat (juridisch) deskundigen de regelgeving zonder hulpmiddel kunnen doorgronden, zodat zij in staat zijn de consequenties van nieuwe ontwikkelingen in het Activiteitenbesluit te kunnen duiden en daarmee de belangen van het bedrijfsleven adequaat kunnen dienen.
Uit de interviews blijkt dat de brancheverenigingen zich verantwoordelijk voelen om de leden proactief te informeren over de ontwikkelingen in het Activiteitenbesluit.
Uit de interviews blijkt dat InfoMil een belangrijke informatiebron is voor zowel overheid als bedrijfsleven. Brancheverenigingen geven aan behoefte te hebben aan directe toegang tot InfoMil voor vragen over interpretatie van voorschriften.
De overheden constateren dat bedrijven doorgaans inhoudelijk en technische hulp nodig hebben van derden om te kunnen werken met de AIM. In veel gevallen is aanvullende informatievoorziening nodig van de decentrale overheid om de melding in te dienen en/of volledig te maken. Informatievoorziening vanuit de overheid blijkt dan ook vooral plaats te vinden bij het invullen van de melding (veelal op verzoek van het bedrijf) en bij het eerste toezichtbezoek. Bovendien blijkt de uitvoer van de AIM voor bedrijven veelal erg omvangrijk.

Conclusies:

- *de AIM is een goed en noodzakelijk instrument;*
- *de AIM behoeft verbetering, met het oog op vereenvoudiging van de melding en de uitvoer van voorschriften;*
- *bedrijven worden geïnformeerd en ondersteund door bevoegde gezagen en brancheverenigingen;*
- *InfoMil is een belangrijke informatiebron voor zowel overheid als bedrijfsleven. Brancheverenigingen hebben behoefte aan directe toegang tot InfoMil.*

7. Meldingen en bedrijvenbestand

Analyse

Uit de enquêtes en interviews blijkt dat meldingen vaak niet compleet zijn. Eén van de oorzaken is dat de gegevens die worden gevraagd vaak niet aansluiten op de praktijk. Dit hoeft geen probleem te zijn omdat dit vaak wordt opgelost in het eerste controlebezoek van de toezichthouder. Overheden zijn overwegend van mening dat niet de melding het belangrijkst is, maar het voldoen aan de voorschriften.
Het vermoeden op basis van de enquête en de interviews is dat bedrijven vaak niet uit zichzelf een melding doen, wanneer dit wel verplicht is.

Conclusie: *de meldingen zijn vaak niet compleet, vermoed wordt dat bedrijven vaak niet spontaan melden.*

8. Toezicht, handhaving en naleving

Analyse

De rol van de toezichthouder is veranderd als gevolg van het Activiteitenbesluit. Uit de interviews blijkt dat het Activiteitenbesluit meer, en andere inspanningen en competenties vraagt van de handhavers. Bovendien wordt het bijhouden van alle wijzigingen in het Activiteitenbesluit, in combinatie met alle andere wijzingen in het omgevingsrecht, als lastig ervaren. Het Activiteitenbesluit wordt in die zin als omvangrijk en complex ervaren door overheden. Waterbeheerders en provincies blijken hier aanzienlijk meer moeite mee te hebben in de uitvoering dan gemeenten (die deze werkwijze al langer kennen).

Het bedrijfsleven geeft aan dat het kennisniveau van de handhavers niet optimaal is. Ook de toezichthouders erkennen dit probleem en geven aan dat er behoefte is aan cursussen over (de ontwikkelingen in) het Activiteitenbesluit. Daarnaast geven toezichthouders aan dat de snelle ontwikkelingen in het Activiteitenbesluit (en belendende wet- en regelgeving) het opbouwen van de benodigde routine in de uitvoering bemoeilijken.

Het beeld van de brancheverenigingen is dat bedrijven uit de voeten kunnen met de regels die er zijn. Dat wil overigens niet zeggen dat ze begrijpen hoe de regels precies in elkaar zitten. De indruk van de overheden is dat de naleving van de voorschriften niet wezenlijk gewijzigd is. Cijfers hierover zijn niet voor handen.

Conclusies:

- *het merendeel van de gemeenten geeft aan goed in staat te zijn toezicht uit te voeren op de naleving van het Activiteitenbesluit. Het merendeel van de waterkwaliteitsbeheerders blijkt hier juist moeite mee te hebben. Datzelfde lijkt op te gaan voor de provincies.*
- *het Activiteitenbesluit vraagt meer en andere inspanningen van de handhavers*
- *gesignaleerd wordt dat het kennisniveau van sommige handhavers ontoereikend is*
- *de toezicht- en handhavingstrategie zijn niet aangepast als gevolg van het Activiteitenbesluit.*
- *de indruk is dat de naleving van de voorschriften niet wezenlijk gewijzigd is.*

7.4 Verbeterpunten

Op basis van de interviews en de bespreking van de resultaten van de evaluatie in het periodieke bedrijfslevenoverleg (met de brancheverenigingen) en in de netwerkbijeenkomsten van gemeenten en provincies, komen de onderzoekers tot een aantal verbeterpunten. Het betreft verbeterpunten voor het Activiteitenbesluit zelf en verbeterpunten voor de uitvoering van dit besluit. Voor de eerste categorie ligt de verantwoordelijkheid bij het Rijk. Voor de tweede categorie ligt de verantwoordelijkheid bij de bevoegde gezagen.

Belangrijk gegeven daarbij is dat deze evaluatie gericht is op de uitvoering van het Activiteitenbesluit in de periode 2008 – 2012. In de gesprekken met de overheden en het bedrijfsleven werd echter een zorg voor de toekomst breed gedeeld: *wordt het Activiteitenbesluit niet te omvangrijk en daarmee te complex?* Daarbij wordt gerefereerd aan enerzijds de toenemende omvang van het besluit, met als gevolg een afnemende begrijpelijkheid van het hele besluit voor de belangenbehartigende organisaties (brancheverenigingen) en een afnemende leesbaarheid van hoofdstuk 3 van het Activiteitenbesluit voor de kleinere bedrijven. Anderzijds wordt gedoeld op de toenemende complexiteit voor (de handhaving van) de grotere bedrijven die zowel onder het Activiteitenbesluit vallen als een vergunningplicht kennen.

Zonder inhoudelijk uitspraken te kunnen doen over de ontwikkelingen vanaf 1 januari 2013, zijn bovenstaande zorgen over toekomstige ontwikkelingen verwerkt in de verbeterpunten in deze paragraaf. Deze ontwikkelingen raken namelijk enerzijds aan de kwestie van de leesbaarheid van het Activiteitenbesluit (aanbeveling 1) en anderzijds aan de kwestie van het kennisniveau van de toezichthouders in de uitvoering (aanbeveling 5).

Verbeterpunten in relatie tot verantwoordelijkheid van het Rijk

1. Leesbaarheid Activiteitenbesluit in relatie tot combinatie vergunningplicht en algemene regels

Uit het onderzoek blijkt dat de combinatie van vergunning en algemene regels als lastig wordt ervaren bij zowel de meerderheid van de geïnterviewden van de overheden als vanuit het bedrijfsleven. Daarbij wordt de zorg uitgesproken over de toevoeging van nieuwe activiteiten aan het Activiteitenbesluit. Vanuit het bedrijfsleven wordt zelfs gepleit voor een heldere scheiding: ofwel een bedrijf is vergunningplichtig ofwel een bedrijf valt onder het Activiteitenbesluit.

De perceptie bij het bedrijfsleven en bij toezichthouders is dat voor IPPC installaties zowel de Europese wet- en regelgeving (de BREF's), als de algemene regels uit het Activiteitenbesluit van toepassing zijn. Dit wordt als een lastig probleem ervaren.

Ook blijken bedrijven het systeem van de Omgevingsvergunning beperkte milieutoets (OBM) niet te begrijpen.

Aanbevelingen:

- Aanbevolen wordt duidelijker te omschrijven dat hoofdstuk 2 en hoofdstuk 3 niet van toepassing zijn op een IPPC-installatie binnen een bedrijf.
- Aanbevolen wordt op structuurniveau de relaties helderder te maken tussen o.a. vergunning, m.e.r., OBM en IPCC.

2. Werkbaarheid Activiteitenbesluit en informatievoorziening

Uit het onderzoek komt naar voren dat het Activiteitenbesluit vanwege de groeiende omvang en vanwege de gelaagdheid in de normstelling (met als gevolg verwijzingen naar andere documenten) moeilijk te doorgronden is. Ervaren handhavers geven aan ermee te kunnen werken, maar vinden het lastig dit uit te leggen aan bedrijven. De integrale teksten (van besluit en regeling) vergroten de overzichtelijkheid en leesbaarheid en ondervangen daarmee deels het probleem van de gelaagdheid.

Brancheverenigingen geven aan dat zij InfoMil als vraagbaak willen kunnen benutten bij interpretatiekwesties.

De AIM blijkt een onmisbaar en goed bruikbaar hulpmiddel voor overheden en bedrijven om het Activiteitenbesluit te ontsluiten. Bedrijven blijken vaak niet in staat een melding zelfstandig goed te doen. Bij het invullen spelen voor zowel bedrijven als overheden vaak interpretatiekwesties. De uitdraai van de AIM bevat (te) veel informatie voor bedrijven.

Aanbevelingen:

- Aanbevolen wordt het Activiteitenbesluit meer te stroomlijnen en te bekijken of er nog meer voorschriften uit kunnen. Aanbevolen wordt het mogelijk te maken dat de brancheverenigingen telefonisch contact kunnen hebben met InfoMil over interpretatiekwesties.
- Aanbevolen wordt de vragen in AIM nog helderder te formuleren met het oog op de interpretatie.
- Aanbevolen wordt de uitdraai van de AIM meer te richten op wat relevant is voor het specifieke bedrijf.

3. *Verwerking richtlijnen in de ministeriële regeling.*

Uit het onderzoek blijkt dat de ministeriële regeling achter loopt op BBT (best beschikbare technieken) en onvoldoende snel wordt aangepast waardoor nieuwe bedrijven aan oude richtlijnen moeten voldoen.

Aanbeveling:

- Aanbeveling is de ministeriële regeling sneller aan te passen, aansluitend op de actualisatie van BBT documenten. Tegelijkertijd verdient het evenwicht tussen het actueel houden van de normering voor nieuwkomers en het bestendigheid bieden aan bestaande bedrijven aandacht.

4. *Werkgroep Beoordeling Gelijkwaardigheid*

Verzoeken om advies over gelijkwaardigheid kunnen alleen door de Werkgroep Beoordeling Gelijkwaardigheid in behandeling worden genomen als deze volledig en voldoende onderbouwd zijn.
De ervaring is dat het proces met de werkgroep stroperig verloopt. Volgens de geïnterviewden vraagt de werkgroep telkens aanvullende gegevens. Uit het onderzoek blijkt overigens dat gelijkwaardige maatregelen bijna niet worden aangevraagd.

Aanbeveling:

- Aanbeveling is de wijze van advisering door de Werkgroep tegen het licht te houden.

Verbeterpunten in relatie tot de verantwoordelijkheid van de bevoegde gezagen

5. *Kennisniveau toezichthouders algemeen en specifiek waterbeheerders i.v.m. de zorgplicht*

Meerdere signalen duiden erop dat het kennisniveau van handhavers en (wellicht) ook vergunningverleners nog niet voldoende is. Dit zou mede voortvloeien uit de vele ontwikkelingen in het Activiteitenbesluit en belendende wet- en regelgeving, waardoor toezichthouders moeite hebben routine te ontwikkelen in het werk en een eenduidig verhaal neer te leggen bij de bedrijven. Met name provincies en waterschappen hebben moeite met het toezicht op de naleving in het kader van het Activiteitenbesluit. In die zin lijken ook de aspecten inzicht en gewenning een rol te spelen. Gemeenten hebben hier dan ook duidelijk minder moeite mee, waarschijnlijk doordat zij langer ervaring hebben met deze werkwijze. Echter, ook gemeenten blijken in 2012 volgens de enquête kritischer dan voorgaande jaren.
Voor alle overheden, maar specifiek voor de waterbeheerders blijkt de omgang met de zorgplicht lastig omdat de betrokkenen geen helder beeld hebben van de wijze waarop dit toegepast moet en kan worden. Waterbeheerders geven aan specifiek behoefte te hebben aan handvaten ten aanzien van de toepassing van de zorgplicht. In het kader van de toepassing van de zorgplicht op lozingen constateren toezichthouders dat voor een aantal onderwerpen de normering ontbreekt.

Aanbevelingen:

- Aanbeveling is gebruik te maken van de positieve ervaringen met het landelijke traject “Train de trainer” om bij grote wijzigingen in het Activiteitenbesluit en ten aanzien van bepaalde onderwerpen (bijvoorbeeld de zorgplicht) te borgen dat de toezichthouders over voldoende kennis van (de toepassing van) het Activiteitenbesluit beschikken. Praktijkcases voor de training van toezichthouders kunnen o.a. worden aangeleverd door de brancheverenigingen.
- Aanbeveling is de (volledigheid van de) normering van lozingen tegen het licht te houden.

Colofon

8 COLOFON

Opdrachtgever	:	In opdracht van het Ministerie van Infrastructuur en Milieu
Project	:	Evaluatie Activiteitenbesluit 2008 - 2012
Dossier	:	BB4320
Omvang rapport	:	71 pagina's
Auteur	:	Ronald van Ark, Ceciel Overgoor, Kornelis Jorna
Bijdrage	:	Christiaan Soer
Projectleider	:	Ronald van Ark
Projectmanager	:	Simone van Dijk
Datum	:	Augustus 2013
Naam/Paraaf	:	Simone van Djk

HaskoningDHV Nederland B.V.
Laan 1914 nr. 35
3818 EX Amersfoort
Postbus 1132
3800 BC Amersfoort
T (088) 348 20 00
F (088) 348 28 01
E info@rhdhv.com
W www.royalhaskoningdhv.com

Bijlage 1: Geïnterviewde organisaties

BIJLAGE 1 Geïnterviewde organisaties

Overheden

Provincies
- Utrecht
- Friesland
- Noord Holland
- Overijssel (omgevingsdienst)

Gemeenten
- SBG Amersfoort (milieudienst)
- Tilburg
- Groningen
- Hilversum
- Apeldoorn (omgevingsdienst)
- Haarlem
- Smallingerland
- DCMR (omgevingsdienst)
- RMB Brabant (milieudienst)

Waterschappen
- Waterschap Groot-Salland (Zwolle)
- Hoogheemraadschap Stichtse Rijnlanden (Houten)
- Waterschap Brabantse Delta (Breda)
- Waterschap Hunze en Aa's (Veendam)
- Hoogheemraadschap Delfland (Delft)

Regionale diensten Rijkswaterstaat
- Noord-Nederland (Leeuwarden)
- West-Nederland Noord (Haarlem)

Koepelorganisaties
- IPO
- VNG

Bedrijfsleven

Brancheverenigingen
- BOVAG
- Vereniging Afvalbedrijven
- Koninklijke Horeca Nederland
- Metaalunie
- FME
- Focwa
- KVGO
- Nove
- VEBIDAK
- OSB

Individuele bedrijven
- Centre Parcs
- FIWADO
- Van Gansewinkel Groep

Koepelorganisaties
- VNO-NCW en MKB Nederland (gecombineerd interview)

Bijlage 2: Geraadpleegde bronnen

BIJLAGE 2 Geraadpleegde bronnen

- Staatsblad 2007 (p. 415) *Nota van Toelichting van het Besluit algemene regels voor inrichtingen milieubeheer.*
- Ministerie van IenM (2011) *Het Activiteitenbesluit in de praktijk bij waterbeheerders – onderzoek naar de praktijkuitvoering in 2009*.
- Ministerie van IenM (2013) *Het Activiteitenbesluit in de praktijk bij waterbeheerders – onderzoek naar de praktijkuitvoering in 2010.*
- Royal HaskoningDHV (2013) *Het Activiteitenbesluit in de praktijk bij waterbeheerders – onderzoek naar de praktijkuitvoering in 2012.*
- Inspectie Leefomgeving en Transport (2012) *Het Activiteitenbesluit in de praktijk bij waterbeheerders – onderzoek naar de praktijkuitvoering in 2009 en 2010*.

- Kenniscentrum InfoMil (www.infomil.nl).

- Royal HaskoningDHV (2013) *Rapportage enquête waterkwaliteitsbeheerders Activiteitenbesluit 2012* (werkdocument).
- Royal HaskoningDHV (2013) *Rapportage Enquête provincies Activiteitenbesluit 2012* (werkdocument).